

**«НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УНИКАЛЬНЫХ МОРСКИХ БЕРЕГОВЫХ
ЛАНДШАФТАХ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ НА ПРИМЕРЕ
АЗОВО-ЧЕРНОМОРСКОГО ПОБЕРЕЖЬЯ»**

**ТОМ 9. ОЦЕНКА ТРЕБОВАНИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
СУЩЕСТВУЮЩИХ НА ПРАКТИКЕ ПОДХОДОВ К СБАЛАНСИРОВАННОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПОБЕРЕЖЬЯХ, ИМЕЮЩИХ ТРАНСГРАНИЧНЫЙ ХАРАКТЕР;
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОЗМОЖНЫМ МЕХАНИЗМАМ УЧЕТА ПРИРОДНОГО КОМПОНЕНТА ПРИ
СОГЛАСОВАНИИ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ ДЛЯ СЛУЧАЕВ ТРАНСГРАНИЧНОГО РАСПОЛОЖЕНИЯ
УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ**

**РАЗРАБОТКА ОБЩИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО УЧЕТУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА,
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ И ПРИРОДНЫХ БЕРЕГОФОРМИРУЮЩИХ ПРОЦЕССОВ
ПРИ РАЗРАБОТКЕ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение к тому 9 (В. Великова)	1321
9.1 Оценка требований национального и международного законодательства, а также существующих на практике подходов к сбалансированному планированию хозяйственной деятельности на побережьях, имеющих трансграничный характер; предложения по возможным механизмам учета природного компонента при согласовании планов развития для случаев трансграничного расположения уникальных береговых ландшафтов (В. Великова, С. Виноградов, М. Гвилава,)	1324
9.1.1 Оценка требований международного законодательства, существующих на практике подходов к разработке планов развития побережий, имеющих трансграничный характер	1324
9.1.1.1 Трансграничные природные объекты и трансграничные побережья в контексте «устойчивого развития» и комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ)	1324
9.1.1.2 Международное право по охране морской среды (глобальный уровень КУПЗ)	1329
9.1.1.3 Международное право по охране морской среды (документы «мягкого права» глобального уровня в сфере КУПЗ)	1341
9.1.1.4 Международное право по охране морской среды (Европейский уровень)	1343
9.1.1.5 Международное право Черноморского региона в сфере КУПЗ	1352
9.1.1.6 Анализ действенности международных документов по охране морской среды Черноморского региона в сфере КУПЗ	1360
9.1.2 Оценка российского природоохранного законодательства, в сфере применения которого имеются трансграничные природные объекты	1365
9.1.2.1 Структура и состояние КУПЗ в России на примере Черноморского региона	1365
9.1.2.2 Структура существующего законодательства РФ в контексте формирования системы КУПЗ и решения трансграничных проблем	1367
9.1.2.3 Структура административных органов управления прибрежной зоной в контексте решения трансграничных проблем	1373
9.1.2.4 Национальные стратегии ПЗ, планы и программы в контексте формирования системы КУПЗ на примере Краснодарского края	1377
9.1.2.5 Охрана прибрежных экосистем, береговых ландшафтов и культурного наследия в существующем законодательстве на примере Краснодарского края	1379
9.1.2.6 Охрана берегов и противодействие опасным природным процессам в контексте КУПЗ на примере Краснодарского края	1381
9.1.2.7 Участие общественности, образование и исследования, повышение квалификации, увеличение осведомленности в контексте развития системы КУПЗ	1382
9.1.2.8 Перспективы развития системы КУПЗ в России	1384
9.1.2.9 Перспективы и направления участия России в международных программах трансграничного сотрудничества, мониторинга и отчетности в сфере КУПЗ Европейского и Черноморского региона	1393
9.1.3 Анализ мировой практики решения подобных проблем, оценка применимости для российских условий	1398
9.1.3.1 Оценка масштаба трансграничных проблем, выбор путей решения	1398
9.1.3.2 Положение России в системе КУПЗ Черноморского региона	1406
9.1.4 Рекомендации по совершенствованию федерального и международного законодательства применительно к трансграничным уникальным природным объектам и территориям	1420

9.1.5 Предложения по возможным механизмам учета природного компонента при согласовании планов развития для случаев трансграничного расположения уникальных береговых ландшафтов	1423
9.2 Разработка общих рекомендаций по учету ресурсного потенциала, экологического состояния и природных берегоформирующих процессов при разработке схем территориального планирования уникальных береговых ландшафтов (В. Великова, В.В. Крыленко, Т.М. Подымова, М. Гвилава)	1434
9.2.1 Анализ результатов исследований, представленных в предыдущих разделах	1434
9.2.1.1 Практика использования ресурсного потенциала береговых ландшафтов РФ	1434
9.2.1.2 Практики сохранения береговых ландшафтов средствами территориального планирования	1435
9.2.1.3 Нормативно-правовые подходы в части использования уникальных береговых ландшафтов	1438
9.2.2 Критерии, методики по учету ресурсного потенциала, экологического состояния и природных берегоформирующих процессов при разработке схем территориального планирования уникальных береговых ландшафтов	1439
9.2.2.1 Современные подходы по учету ресурсного потенциала территории в схемах территориального планирования (СТП) субъектов РФ и муниципальных районов	1439
9.2.2.2 Установление ограничений на хозяйственное освоение территорий и правовые последствия утверждения СТП в части сохранения и использования ресурсов уникальных природных объектов	1444
9.2.2.3 Характерные особенности и отличия ресурсного потенциала уникальных береговых ландшафтов от иных уникальных природных объектов	1446
9.2.3 Общие рекомендации, которые могут быть использованы для любого исследуемого уникального природного объекта на территории России	1448
9.2.3.1 Перспективы внедрения КУПЗ в России	1448
9.2.3.2 Рекомендации по учету ресурсного потенциала и обеспечению сохранения уникальных береговых ландшафтов на территории России при разработке схем территориального планирования	1454
9.2.3.3 Рекомендации по формированию особо охраняемых территорий на базе уникальных морских береговых ландшафтов и разработке режимов их охраны и использования	1460
9.2.3.4 Предложения по разработке необходимых нормативно-правовых документов и внесению изменений в законодательство	1464
Заключение к Тому 9	1469

ВВЕДЕНИЕ

В «Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года», утвержденной распоряжением правительства РФ от 8 декабря 2010 г. (№2205-р), в качестве одной из стратегических целей обозначен *«переход к комплексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления»*.

Комплексный подход к планированию и управлению прибрежно-морской деятельностью – это реакция на существующую несогласованность всех элементов человеческой деятельности (научных, политических, экономических и др.) в области эксплуатации ресурсов морей и морских берегов, приводящую к конфликтам и кризисам разного уровня – от локального до глобального. Эта ситуация характерна для всего мирового прибрежно-морского хозяйства, в том числе и для России. Назрела необходимость в комплексном подходе к решению этих проблем, то есть необходимость перехода на концепцию устойчивого развития [1016; 1017].

Еще одним аспектом необходимости комплексного подхода к планированию и управлению прибрежно-морской деятельностью, является необходимость сбалансированного планирования хозяйственной деятельности на побережьях, имеющих трансграничный характер. Основным механизмом решения многочисленных проблем при согласовании планов развития для случаев трансграничного расположения уникальных береговых ландшафтов может и должна стать система комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) в региональном (бассейновом) или глобальном масштабе. Оценка требований национального и международного законодательства, а также существующих на практике подходов к сбалансированному планированию хозяйственной деятельности на побережьях, имеющих трансграничный характер, указывают на то, что система КУПЗ, несмотря на очевидные достоинства, все еще находится в стадии зарождения. За рубежом разрабатываются, и частично уже применяются на практике методы комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). В зарубежной научной литературе КУПЗ интерпретируется как ICZM - Integrated Coastal Zone Management, ICARM - Integrated Coastal Area and River Basin Management, ICAM - Integrated Coastal Area Management [1018; 1212]. В идеале, КУПЗ представляет собой экономико-правовой механизм согласования многочисленных противоречивых интересов прибрежных природопользователей. КУПЗ – это методология, являющаяся инструментом, который

эффективным образом позволяет трансформировать достижения морских, экономических и многих других наук непосредственно в социально-экономические достижения [1016]. Конечная цель КУПЗ – достижение устойчивого развития прибрежно-морских регионов.

В Российской Федерации система комплексного управления прибрежными зонами практически не развивалась. С одной стороны, еще в период СССР имелся опыт разработки Генеральных схем в области инженерной защиты морского берега от размыва (для Черного, Азовского, и Каспийского моря), проводились научные разработки по адаптации зарубежного опыта и введению современных методов управления (методологии КУПЗ) в практику прибрежного и морского управления в России. В рамках различных федеральных и региональных программ были выполнены оценки природного прибрежно-ресурсного потенциала России [1019; 1020; 1021; 1022; 1017]. На региональном уровне были разработаны экологические программы для Черного и Каспийского морей. Для Мурманской области был разработан стратегический план развития КУПЗ Кандалакшского залива и выполнено обоснование структуры организации системы КУПЗ для местного уровня. В Дальневосточном регионе при участии ряда научных организаций, в том числе ТИГ, ИБМ и ТОИ ДВО РАН разработаны Стратегии социально-экономического развития Приморского края и Стратегического плана устойчивого развития г. Владивостока на 2004-2010 гг. и на период до 2020 г. Несмотря на отдельные достижения, существующая система управления хозяйственной деятельностью и целый комплекс законодательных проблем и противоречий, особенно обостряющихся на морских побережьях, не позволяют запустить механизм реализации КУПЗ. В целом, Россия находится в начальной стадии организации комплексного планирования и управления прибрежными зонами.

В Томах 2-8 настоящей публикации была проведена работа по анализу законодательных, административных, физико-географических условий различных побережий России. Рациональное природопользование на любом побережье предполагает принятие взвешенных решений на основе всестороннего учета социально-экономических, физико-географических и биологических процессов и закономерностей, определяющих состояние, функционирование и динамику изменений береговых геосистем. Информация о текущем состоянии и возможных изменениях гео- и экосистем морских побережий имеет жизненно-важное значение для социально-экономического благосостояния прилегающих территорий; и составляет необходимую основу для сбалансированного планирования хозяйственной деятельности на морских берегах, и в том числе – уникальных морских береговых ландшафтах (УМБЛ). Потому анализ важнейших характеристик естественных экосистем объединял характеристику всего комплекса существующих природных

абиотических факторов, биотических компонент, антропогенных воздействий и качества окружающей среды в целом, и включал в себя прогноз динамики каждого из этих факторов с оценкой их результирующего влияния на морские берега.

В настоящем Томе 9 был проведен анализ существующей в России практики территориального планирования (ТП), в первую очередь – в приморских регионах. Целью этой работы было выявление положительных и отрицательных сторон существующей системы ТП, и поиск путей для её совершенствования. Также важным аспектом проведенных исследований стали обзор возможностей отражения специфических черт УМБЛ в схемах территориального планирования (СТП), и возможностей повышения социально-экономического потенциала регионов путем контролируемого использования природно-ресурсных возможностей УМБЛ (в первую очередь – рекреационного потенциала).

9.1 ОЦЕНКА ТРЕБОВАНИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, А ТАКЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ НА ПРАКТИКЕ ПОДХОДОВ К СБАЛАНСИРОВАННОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПОБЕРЕЖЬЯХ, ИМЕЮЩИХ ТРАНСГРАНИЧНЫЙ ХАРАКТЕР; ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОЗМОЖНЫМ МЕХАНИЗМАМ УЧЕТА ПРИРОДНОГО КОМПОНЕНТА ПРИ СОГЛАСОВАНИИ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ ДЛЯ СЛУЧАЕВ ТРАНСГРАНИЧНОГО РАСПОЛОЖЕНИЯ УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ

9.1.1 Оценка требований международного законодательства, существующих на практике подходов к разработке планов развития побережий, имеющих трансграничный характер

9.1.1.1 Трансграничные природные объекты и трансграничные побережья в контексте «устойчивого развития» и комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ)

Поскольку все океаны и большая часть морей являются трансграничными объектами, все их побережья также можно считать трансграничными природными объектами. Естественно, отрицательное воздействие на морскую среду в одном конце океана рано или поздно, так или иначе, скажется на состоянии всех его побережий. Если учесть, что большая часть загрязнений (как природных, так и техногенных) поступает в моря и океаны с речным стоком, масштабы реального или вероятного трансграничного воздействия можно расширить за счет включения в него водосборных бассейнов всех впадающих в моря и океаны рек. В данном контексте нельзя не упомянуть катастрофу на Чернобыльской АЭС в 1986 г., произошедшую за многие сотни километров от ближайшего морского побережья. Тем не менее, через считанные месяцы радиационный фон во всем Черноморском регионе существенно повысился, это влияние ощущается по сей день.

Еще более глобальным, хотя и не всегда очевидным и доказуемым, на существующем уровне знаний о земле является техногенное воздействие на климат. Вопрос величины вклада человека в отмечаемые глобальные изменения климата остается дискуссионным, однако на региональном уровне человек менял ландшафтный облик и региональные климатические характеристики отдельных регионов даже на заре цивилизации, а тем более в настоящее время. Оценивая степень влияния изменений климатических характеристик на состояние отдельных побережий, можно привести несколько примеров:

Мелководное и неглубокое Азовское море, являющееся трансграничным для России и Украины, обладает огромным (относительно водного объема моря) водосбором. Помимо множества мелких рек, сюда впадают крупные реки Дон и Кубань. Зарегулирование стока этих рек в прошлом веке (связанное с индустриализацией в промышленности и сельском хозяйстве), привело к значительным изменениям пресноводного баланса Азовского моря, и практически полной смене структуры и биопродуктивности морских биоценозов. Если учесть, что образующийся на дне моря ракушечный материал является в настоящее время основным источником пополнения аккумулятивных берегов моря пляжеобразующими наносами, колебания солености спровоцировали размыв аккумулятивных тел в масштабе всего моря. К подобным же последствиям, только еще более непредсказуемым, приводят природные изменения объема речного стока в Азовское море, определяемые количеством осадков в бассейне моря. Таким образом, можно видеть прямое техногенное воздействие (зарегулирование речного стока) и косвенное (глобальные изменения климатических параметров), приводящее к реальным трансграничным проблемам береговых ландшафтов.

Еще одним примером влияния глобальных изменений климата, выразившихся в подъеме уровня Мирового океана, стало затопление сразу нескольких островных государств в Тихом и Индийском океанах. Сравнительно небольшое повышение уровня океана уже в ближайшие десятилетия может привести к полному исчезновению нескольких суверенных государств (пусть и небольших). Если рассмотреть этот процесс в более далекой перспективе, то опасность угрожает уже десяткам и сотням государств.

Таким образом, прежде чем рассматривать локальные примеры трансграничных береговых ландшафтов (в пределах одной или нескольких стран), рассмотрим существующие документы международного законодательства, так или иначе затрагивающие вопросы сохранения и хозяйственного использования морских береговых ландшафтов. В мировой практике вопросы сохранения морской среды неразрывно связаны с состоянием и охраной морских побережий. В большинстве стран, помимо узкоспециальных законов (характеристика которых приведена в Томе 1 нашей книги), охрана, управление и хозяйственное использование морских побережий осуществляется в рамках Комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ).

Существует множество определений КУПЗ, как например:

Европейская комиссия – “КУПЗ это непрерывный административный процесс, который, в первую очередь, направлен на то, чтобы на практике реализовать принципы устойчивого развития прибрежных зон и поддержать их биологическое разнообразие. С этой целью КУПЗ за счет более рациональной системы управления ставит задачу создания и поддержания оптимального использования и устойчивого уровня развития, а также

деятельности (по использованию) в прибрежных зонах, а в долгосрочной перспективе задача КУПЗ – улучшение состояния экологии в прибрежных зонах в соответствии с рядом общепринятых норм”.

Всемирный банк – “Комплексное управление прибрежными зонами – это процесс администрирования, осуществляемый на государственном уровне и находящийся в организационно-правовых рамках, необходимых для обеспечения интеграции планов развития и управления прибрежными зонами с экологическими задачами (включая социальные), с привлечением всех заинтересованных сторон”.

Программа ООН по окружающей среде – “Комплексное управление прибрежными зонами определяется как адаптивный процесс управления ресурсами в целях устойчивого развития прибрежных зон. Для обеспечения устойчивого развития необходимо обеспечить охрану качества и количества прибрежных ресурсов так, чтобы не только удовлетворить нынешние потребности, но и обеспечить экономическое процветание и благоприятную экологическую ситуацию будущим поколениям”.

Хельсинкская комиссия – “Комплексное управление прибрежными зонами направлено на формулировку и документальное закрепление основных принципов деятельности для различных административных органов, отраслей промышленности, заинтересованных сторон и общностей. В центре внимания КУПЗ находится взаимодействие различных типов деятельности и спроса на природные ресурсы в прибрежных зонах. Общая задача заключается в том, чтобы добиться экологически оправданного развития внутри отдельной географической зоны”.

По сути дела, концепция КУПЗ получила легитимность и международную известность, или, по крайней мере, впервые широко обсуждалась на Мировом Конгрессе в Рио де Жанейро в 1992 году. И основные положения КУПЗ залегли в Agenda 21, Статья 17. На данном Конгрессе, и задолго до него многие представители правительств, научных учреждений, общественность и частные лица задумались, что же означает «устойчивое развитие». Всемирная Комиссия по окружающей среде и развитию в 1987 дала такую короткую формулировку: «Устойчивое развитие это развитие, которое удовлетворяет потребности сегодня, но не ставит под угрозу возможность будущих поколений также удовлетворять свои потребности». Декларация Рио-1992 по Окружающей среде и Развитию перечисляет 18 основных принципов устойчивого развития:

- Люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.
- Развитие сегодня не должно подрывать развитие и потребности окружающей среды, нынешнего и будущих поколений.

- Нации имеют суверенное право эксплуатировать свои собственные ресурсы, не вызывая ущерба окружающей среде за пределами своих границ.
- Нации должны разработать международное законодательство для обеспечения компенсации за трансграничный ущерб в результате деятельности под их контролем.
- Нации должны использовать подход 'предосторожности' к охране окружающей среды. Там, где существует угроза серьезного или необратимого ущерба, научная неопределенность не допустима, необходимо использование экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды.
- В целях достижения устойчивого развития, защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него. Искоренение нищеты и сокращение неравенства в уровне жизни в различных частях мира имеет важное значение для достижения устойчивого развития и удовлетворения потребностей большинства людей.
- Нации должны сотрудничать в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли. Развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития с учетом их давления на окружающую среду, учитывая технологии и финансовые ресурсы, которыми они обладают.
- Нации должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления, и поощрять соответствующую демографическую политику.
- Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан. Нации развивают и поощряют информированность и участие населения путем обеспечения доступности экологической информации.
- Нации принимают эффективные природоохранные законы и разрабатывают национальные законы с ответственностью за жертвы загрязнения и другого экологического ущерба.
- Нации должны сотрудничать в деле создания открытой международной экономической системы, которая приведет к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах. Политика по окружающей среде не должна быть использована в качестве неоправданного средства ограничения международной торговли.
- Загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки загрязнения.
- Нации предупреждают друг друга о стихийных бедствиях или деятельности, которые могут иметь вредные трансграничные последствия.

- Устойчивое развитие требует лучшего научного понимания проблем. Нации следует делиться знаниями и инновационными технологиями для достижения цели устойчивости.

- Полное участие женщин имеет важное значение для достижения устойчивого развития. Творческие силы, идеалы и мужество молодежи и знания коренного населения необходимо тоже. Нации должны признавать и поддерживать самобытность, культуру и интересы коренных народов.

- Война неизбежно оказывает разрушительное воздействие и несовместима с устойчивым развитием, а Нации должны уважать международные законы о защите окружающей среды во время вооруженных конфликтов, и должны сотрудничать в их дальнейшем учреждении.

- Мир, развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и неделимыми.

Интересен факт, что как на глобальном уровне, так и на региональном, процесс внедрения принципов КУПЗ в практику начинался не так давно, а именно в начале 90-х годов. То, что сейчас широко известно как КУПЗ, задумано в начале 1970-х, как управление прибрежными зонами (УПЗ). Концепция УПЗ была консолидирована в США в 1972 году, когда приняли закон УПЗ, как попытка разрешить проблемы, связанные с влиянием антропогенной нагрузки на прибрежные ресурсы [1023]. Этот закон побудил страны развитого мира также заинтересоваться качеством управления их прибрежной средой. В 1980 годы к термину УПЗ был добавлен «комплексное», когда стало ясно, что эффективное управление прибрежными районами требует межсекторального подхода. Основное различие между КУПЗ и ранее УПЗ, как отмечается в Руководстве Noordwijk [1024], является то, что КУПЗ является более комплексным подходом с учетом всех отраслевых мероприятий, которые влияют на побережье и его ресурсы. Включение КУПЗ, как одной из главных рекомендаций повестки дня, дало термину КУПЗ как международную известность, так и политическую легитимность.

КУПЗ в Черноморском регионе, как и в любом другом регионе мира, имеет много разных вариаций и развивается на уровнях от глобального до локального, если даже не личного. КУПЗ (определение в Черноморском регионе) - это процесс управления развитием, осуществляемый на государственном уровне с участием всех заинтересованных сторон и реализуемый посредством создания организационно-правовой основы и процедур, необходимых для обеспечения оптимального сочетания (интеграции)

планов развития в прибрежных зонах и проблем охраны окружающей среды и ресурсов (в том числе в социальном аспекте).

В Черноморском регионе зарождалась Программа BSEP (Black Sea Environment Program – Черноморская Программа по Охране Окружающей Среды), которая финансировалась GEF [1025] и осуществлялась в период с 1993 по 2007 г. под руководством UNDP [1026]. Всемирный Банк, UNEP [1027] и Европейская Комиссия вложили также немало средств на поддержание процесса, в котором медленно создавалось сотрудничество в Черноморском регионе в области охраны окружающей среды, в том числе, в сохранении богатств, потенциала и красоты берегов Черного моря. В период с 2002 по 2007г. программа уже называлась BSERP (Black Sea Recovery Programme) – программа для восстановления Черного моря.

Программы TACIS и PHARE, которые являлись проектами Европейской помощи, имели КУПЗ компоненту.

Черноморские государства, в свете своих многолетних экономических и политических проблем, не находили и до сих пор не находят средств без внешней помощи справиться с дорогостоящей программой восстановления моря и его берегов после долговременной неразумной эксплуатации. Тем не менее, существуют нормы, которые определены международным законодательством разного уровня.

9.1.1.2 Международное право по охране морской среды (глобальный уровень КУПЗ)

На глобальном уровне права ответственность и обязанности государств, региональных и международных организаций в отношении защиты и устойчивого развития морской и прибрежной окружающей среды, а также ее ресурсов, четко прописаны в Конвенции Организации Объединенных Наций (ООН) по морскому праву [1028]. Устойчивое развитие прибрежной зоны достигается путем координации социальных, экологических и экономических проблем. Для обеспечения благоприятных условий и определения приоритетов для развития туризма, рыболовства, аквакультуры и морского транспорта в прибрежной зоне необходимо ограничение развития неблагоприятных для прибрежных зон видов деятельности (связанных с загрязнением морской среды, деградацией экосистемы, истощением возобновляемых природных ресурсов) с учетом принятых предупредительных принципов природопользования. Конвенция вступила в силу в 1994 году.

Все эти правовые аспекты прописаны и в ряде других международных документов, включая Agenda 21 [1029] (подписана на Конференции ООН в 1992 г. [1030]), а также Конвенцию по сохранению биоразнообразия [1031], Конвенцию по изменениям климата [1032], Рамсарскую Конвенцию, и другие. Среди таких документов, самым фундаментальным по своей форме и содержанию является Agenda 21.

Agenda 21 («Повестка дня 21», Конференция ООН, 1992 г.)

Agenda 21 представляет собой комплексный план действий, который реализуется на глобальном, национальном и местном уровне системой ООН, правительствами и многими международными организациями. Она была принята 178 правительствами на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, с 3 по 14 июня 1992 года. Agenda 21 (основана на необязательных рекомендациях), выявила ряд шагов, которые государства и международные организации призываются осуществлять в целях улучшения состояния окружающей человека среды, в том числе морских и прибрежных районов.

Agenda 21 определила новые подходы к развитию морских и прибрежных районов, которые интегрируют меры предосторожности и системный анализ типа DPSIRR – DriversPressuresStateImpactResponseRecovery [1033].

В основу метода заложен комплексный анализ причинно-следственных связей между отдельными элементами экосистемы, включающий оценку антропогенного влияния на морскую систему и необходимые мероприятия для уменьшения последствий этого влияния. Название метода (принципа действий) «DPSIRR» составлено из начальных букв основных аналитических блоков метода: Drivers – движущие факторы (D), влияющие на состояние экосистемы, включая антропогенные сферы деятельности, источники загрязнения и природные процессы; *Примеры:* - изъятие биологических ресурсов – рыболовство, добыча морских водорослей и др., изъятие генетических ресурсов – производство пищи – аквакультура рыб, моллюсков и т.д., - искусственные сооружения – берегозащита, портовые операции, размещение и действие подводных сооружений (отличных от энергодобычи), - подводные кабели и трубы, - изъятие неживых ресурсов – добыча песка, гравия, камней, дноуглубительные работы, - производство энергии – производство воспроизводимой энергии (ветер, волны, прилив), добыча углеводородов (нефть, газ), - транспорт – судоходство, - сброс мусора – сброс твердых отходов включая дампинг грунта, хранение газов, - туризм и рекреация, включая яхтинг, - научные исследования – морские исследования включая образовательную деятельность, - военная деятельность – защита периодических операций, захоронение оружия, - береговая

деятельность (прибрежная, речная и атмосферная) – сброс муниципальных сточных вод, индустриальные сбросы и выбросы, сельскохозяйственные и лесные (сток рек и выбросы в атмосферу). Pressure - оказываемая нагрузка на различные элементы морской экосистемы; *Примеры:* - физические потери земли – сглаживание берегов и берегозащитные сооружения, абразия берегов, изъятие песка и гравия, - изменения гидрологических процессов – изменение режима температуры и солености, - другие физические воздействия - тренд шумности, тренд количества плавающего, утонувшего и выброшенного на берег мусора, - загрязнение опасными веществами – синтетические вещества, натуральные вещества, радиоактивные вещества, - систематический или одноразовый выброс веществ – вода, углекислый газ и т.д., - биогенные вещества и органика – удобрения и другие вещества с азотом и фосфором, - биологические воздействия – вылов (удаление) особей включая случайный прилов, виды-вселенцы, патогенная микрофлора, - закисление воды – снижение pH. State - показатели состояния различных элементов морской среды. Impact - эффекты текущего или прогнозируемого воздействия факторов D на экосистему. Responses - система требуемых мероприятий и возможных механизмов, позволяющих осуществлять эффективное управление факторами D в соответствии с определенными установленными регуляторными критериями (Policy) приемлемого качества окружающей среды. Recovery – ожидаемое состояние морской среды после проведения требуемых мероприятий по улучшению качества.

Прибрежные государства практически взяли на себя обязательства управлять и устойчиво развивать прибрежные районы и морскую среду, находящиеся под их национальной юрисдикцией. Для этого было установлено, в частности:

- Обеспечить для интегрированного управления необходимую регуляторную базу и принимать решения с участием всех заинтересованных секторов, в целях совместимости и баланса природопользования;
- Выявить существующих и прогнозируемых пользователей прибрежных районов и их взаимодействие;
- Применять предупредительные подходы в планировании и осуществлении проектов, в том числе предусматривать предварительные оценки воздействия и систематические наблюдения за последствиями крупных проектов с трансграничным влиянием (конкретно Espoo convention [1034]);
- Содействовать разработке и применению методов учета природопользования национальных ресурсов и/или охраны окружающей среды, которые отражают изменение стоимости природного капитала в результате использования прибрежных и морских районов, в том числе, учитывая загрязнение, эрозию, потери ресурсов и

разрушение среды обитания, а также эффективность природоохранных мер;

- Обеспечить доступ, насколько это возможно, для заинтересованных лиц, групп и организаций к соответствующей информации и возможности для консультаций и участия в процессе планирования и принятия решений на соответствующих уровнях (а именно в Орхуской Конвенции, [1035]). Что касается "международного и регионального сотрудничества и координации" оно является необходимой поддержкой и дополнением к национальным усилиям прибрежных государств в целях содействия комплексному управлению и устойчивому развитию прибрежных и морских районов. Ну и, безусловно, такое сотрудничество предполагает обмен опытом, а также является гарантией добрососедских отношений при разрешении возможных конфликтов интересов, которые нередко возникают при хозяйственной деятельности с трансграничными последствиями.

Глобальная программа действий (GPA, 1995) [1036]

Глобальная программа действий по защите морской среды и берега от осуществляемой на суше человеческой деятельности (ГПД или GPA) была принята в 1995 году представителями 108 правительств и Европейской Комиссии, которые взяли на себя соответствующие обязательства (ЮНЕП (UNEP), 1995).

Программа (GPA) является также необязательным инструментом, но отражает решимость государств разрешить серьезные проблемы, связанные с наземными источниками загрязнения и с физической деградацией прибрежной и морской среды. GPA помогает государствам предпринимать конкретные действия, которые дают ощутимые результаты в рамках их существующего законодательства, приоритетов и ресурсов. Осуществление GPA является, в первую очередь, задачей правительства каждого государства, но и тесного сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами, включая местное население, общественные организации, неправительственные организации и частный сектор.

Главное послание программы: морские и прибрежные экосистемы управляются таким образом, чтобы их использование оптимально поддерживало благосостояние человека, при этом их состояние остается близким к нетронутому.

GPA включает укрепление существующих региональных механизмов сотрудничества и, в случае необходимости, помогает создавать новые возможности для развития эффективных мер, стратегий и программ. Безусловно, региональное сотрудничество и договоренности (билатеральные или прочие) имеют решающее значение для успешных действий по защите морской среды и берега от осуществляемой на суше

деятельности. Региональные программы действий являются важным инструментом реализации, поддержки соблюдения/выполнения любых соглашений/конвенций или протоколов, относящихся к сбалансированности осуществляемой человеком деятельности и сохранению природных ресурсов. Но конечно, никакая региональная программа не может быть успешной без учета экономических интересов в ней участников. Нельзя забывать, что в Черноморском регионе охрана окружающей среды не является приоритетом, когда речь идет о прибыли в краткосрочном плане.

Наиболее значимая часть GPA называется «Физические изменения и разрушение среды обитания (PADH)». Она конкретно относится к КУПЗ в качестве основного инструмента управления. Основная цель/назначение рекомендованных мер следующая:

(а) На основе комплексного управления прибрежных районов защитить функционирование экосистем, сохранить целостность ландшафтов и биологическое разнообразие местообитаний, особенно таких, которые имеют важное социально-экономическое и экологическое значение, и/или являются культурным/историческим наследием, а также эстетическим богатством.

(б) Восстановить морские и прибрежные местообитания, которые пострадали от антропогенной деятельности.

Особый интерес в этом отношении представляют мероприятия, которые включают в себя разработку и принятие регионального масштаба подходов к сохранению критических местообитаний, в особенности таких, как трансграничные системы морских и прибрежных районов. Например:

- Региональная система (сеть) защищенных территорий и акваторий (с учетом экокоридоров);
- Региональные программы действий и протоколы для важных видов и местообитаний;
- Региональные подходы к управлению важными морскими органическими и минеральными ресурсами, в особенности там, где пространственные масштабы их жизненного цикла выходят за рамки национальных границ;
- Сотрудничество между региональными морскими природоохранными программами и региональными организациями рыболовства.

Международные действия в рамках GPA включают в себя:

- Разработка руководящих принципов для минимизации физического изменения и предотвращения деградации среды обитания в прибрежных районах;
- Разработка и сопровождение информационно-координационного механизма, который предоставляет лицам, принимающим решения на национальном и

региональном уровне, доступ к текущим источникам информации о соответствующих технологиях и передовом опыте.

- Содействие в разработке глобальной политики и механизмов реализации ГРА в смежных областях.

Вместе с другими программами ГРА, программа PADH (Физические изменения и разрушение среды обитания) влечет за собой развитие нормативного кодекса посредством разработки соответствующих руководств, контрольных списков видов и ключевых принципов охраны. А затем, демонстрация достигнутого на базе усвоения передового опыта и создание потенциала для внедрения путем укрепления партнерства при решении важнейших вопросов и проблем. Программа направлена на восстановление морской и прибрежной среды обитания, которая пострадала от деятельности человека, за счет более ответственного соблюдения законов и постановлений, а также за счет включения экономических инструментов. Все очень складно изложено на бумаге, но, к сожалению, механизмы слежения за выполнением обязательств обозначены далеко не так конкретно.

Йоханнесбургский план действий (2002) [1037]

Йоханнесбургский План, утвержденный решением Всемирного конгресса по устойчивому развитию (август-сентябрь 2002 года), был разработан для дальнейшего развития КУПЗ, когда Конференция ООН по окружающей среде и развитию поставила конкретные цели по тематике этой же встречи. Множество рекомендаций Плана основано на различных элементах концепции КУПЗ или поощряет реализацию КУПЗ на разных уровнях. План определяет океаны, моря, острова и прибрежные районы как комплексные и важные компоненты глобальной экосистемы, которые имеют решающее значение для продовольственной безопасности человечества и поддержания экономического процветания и благосостояния национальных экономик. План определяет комплекс мер на всех уровнях, необходимый для обеспечения устойчивого развития Мирового океана, эффективной координации и сотрудничества, в том числе на глобальном и региональном уровнях, между соответствующими ответственными органами. Среди многочисленных мероприятий и деятельности в области охраны и устойчивого развития морской и прибрежной среды было принято решение о необходимости:

- Содействовать осуществлению ст.17 Повестки дня 21, в которой содержится программа мер по достижению устойчивого развития океанов, прибрежных районов и морей, включая исключительные экономические зоны, на базе комплексного и адаптивного управления (пункт 30 (б));
- Стимулировать комплексное, междисциплинарное и многосекторальное управление

прибрежными районами океанов/морей на национальном уровне, а также содействовать и помогать прибрежным государствам в разработке юридической базы и механизма комплексного управления прибрежных районов (пункт 30 (е));

- Реализовывать планы комплексного управления прибрежными районами, в том числе путем содействия устойчивому прибрежному и мелко-масштабному рыболовству и, где это уместно, развитию соответствующей инфраструктуры (пункт 30 (г));
- Поддерживать продуктивность и биоразнообразие важных и уязвимых морских и прибрежных районов, в том числе, районов в пределах и за пределами национальной юрисдикции (пункт 32 (а));
- Реализовать программу работы, вытекающую из Джакартского мандата Конвенции о биологическом разнообразии по сохранению и устойчивому использованию морского и прибрежного биологического разнообразия, предусматривая срочную мобилизацию финансовых ресурсов и технической помощи (пункт 32 (б));
- Разрабатывать различные подходы и инструменты, в том числе экосистемный подход, содействовать их внедрению. Способствовать ликвидации разрушительных способов рыболовства, созданию морских охраняемых территорий в соответствии с международным правом и на основе научной информации, включая создания их репрезентативной сети к 2012 году, закрытию для рыболовства мест нереста в определенные периоды. Следить за надлежащим использованием прибрежных земель и планированием комплексных мер в бассейнах рек, интегрировать КУПЗ в ключевые секторы хозяйственной деятельности (пункт 32 (с));
- Развивать национальные, региональные и международные программы для прекращения потери морского биоразнообразия, в том числе, в отношении заболоченных земель (пункт 32 (г));
- Соблюдать обязательства Рамсарской конвенции, включая ее программу совместной работы с Конвенцией о биологическом разнообразии (пункт 32 (е)).

Все эти меры и действия согласуются с целями КУПЗ, хотя и не охватывают все аспекты этого понятия.

Другие глобальные инструменты:

UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea (1982)[1028]

Конвенция ООН 1982 г. по морскому праву (КМП) - является основной обязательной юридической силой, глобальным документом, в котором рассматриваются различные аспекты деятельности, связанной с использованием Мирового океана, в том

числе защиты морской среды. Основная цель - служить «зонтиком» в договорах и предоставлять правовую и институциональную базу для «справедливого» и разумного использования океанов и их ресурсов. Хотя Конвенция не содержит прямого указания на КУПЗ, ее основные положения, касающиеся охраны окружающей среды (часть XII) обеспечивают адекватную правовую основу для национальных мер и региональных усилий в этом направлении. Особое значение в этом отношении имеют следующие положения: Статья 192 (Общие обязательства), Статья 193 (Суверенное право государств - разрабатывать свои природные ресурсы), Статья 194 (Меры по предотвращению, сокращению и сохранению морской среды, контроль за загрязнением), Статья 195 (Требование - не переносить ущерб или опасность загрязнения из одной территории в другую, и не превращать один вид загрязнения в другой), Статья 197 (Сотрудничество на глобальном или региональном уровне), Статья 200 (Исследования, разработки программ и обмен информацией и данными), Статья 204 (Мониторинг риска и последствий загрязнения), Статья 206 (Оценка потенциальных последствий человеческой деятельности), Статья 207 (Загрязнение из наземных источников) и Статья 213 (Меры в отношении загрязнения из наземных источников).

Статья 197, например, обязывает государства-участники сотрудничать глобально и, при необходимости, на региональной основе, непосредственно или через компетентные международные организации в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемой практики и процедур для защиты и сохранения морской среды и берега, принимая во внимание характерные региональные особенности.

Согласно Статье 207 государства должны принимать законы и нормы для защиты и сохранения морской среды от загрязнения, контролируя находящиеся на суше источники, в том числе реки, лиманы, трубопроводы и водоотводные сооружения, принимая во внимание согласованные на международном уровне правила, стандарты и рекомендуемые практики и процедуры. Поступая таким образом, государства стремятся согласовывать свою политику в этом отношении на подходящем региональном уровне. Это может быть достигнуто путем принятия региональных правил, стандартов и процедур, принимая во внимание характерные региональные особенности, экономические возможности развивающихся государств и их потребности в экономическом развитии.

Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях (1971).

Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, является глобальным межправительственным договором, который непосредственно касается сохранения и рационального использования экосистем

прибрежной зоны. Она играет важную роль в обеспечении устойчивого развития прибрежных районов по всему миру. Учитывая, что определение водно-болотных угодий, принятое Конвенцией, включает в себя районы «с водой, которая является стоячей или проточной, пресной, солоноватой или соленой, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров», то это фактически означает, что по этой Конвенции, большинство прибрежных зон во всем мире подпадает под определение водно-болотных угодий.

В одном из главных документов Рамсарской Конвенции, Решению VIII.4 по комплексному управлению прибрежными зонами (КУПЗ), принятому в 2002 году [1038], внимание направлено на повышение понимания и признания важности и жизненной роли водно-болотных угодий в прибрежной зоне по всему миру. Постановление дает определенные основополагающие принципы и конкретные рекомендации для планирования и принятия решений по развитию прибрежной зоны. Руководство следует применять в сочетании с другими документами и рекомендациями, разработанными в рамках Рамсарской конвенции, которые имеют отношение к интеграции водно-болотных угодий в КУПЗ, и в частности, к их рациональному использованию. Рекомендуется, например, Руководство Рамсарской Конвенции по международному сотрудничеству в рамках Рамсарской Конвенции (The Ramsar Convention, Directory 9), которое является особенно полезным документом в смысле регионального сотрудничества для тех, кто ищет реализацию КУПЗ в трансграничном контексте.

Надо отметить, что на берегах Черного моря в пределах России нет водно-болотных угодий международного значения, но такие есть на берегах Азовского моря, как видно на рисунке 9.1. При этом ряд угодий (к примеру: Кизилташские лиманы, Анапские плавни, Таманский и Динской заливы) включены в «теневой» список Рамсарской Конвенции, то есть отвечают большинству формальных требований по ценности и значимости угодья для включения в основной список, но по ряду причин этот процесс не завершен.

Конвенция о биоразнообразии (1992)

Конвенция о биоразнообразии (КБР, [1039]) – глобальный межправительственный договор, настоятельно призывает ее Стороны и другие правительства для достижения долгосрочного сохранения, рационального и устойчивого использования морских ресурсов и прибрежных мест обитания, а также для эффективного управления морскими и прочими охраняемыми территориями в соответствии с международным правом, включая Конвенцию ООН по морскому праву (UNCLOS), к защите морских и прибрежных районов и, адаптируясь к изменению климата, применять предусмотрительные меры и

экосистемные подходы в управлении, в том числе такие, как интегрированное управление речными бассейнами и комплексное управление прибрежными зонами, морское пространственное планирование и предупредительные оценки воздействия хозяйственной деятельности. Конвенция подписана руководителями 150 стран в 1992 году в Рио-де-Жанейро, и призвана содействовать устойчивому развитию.

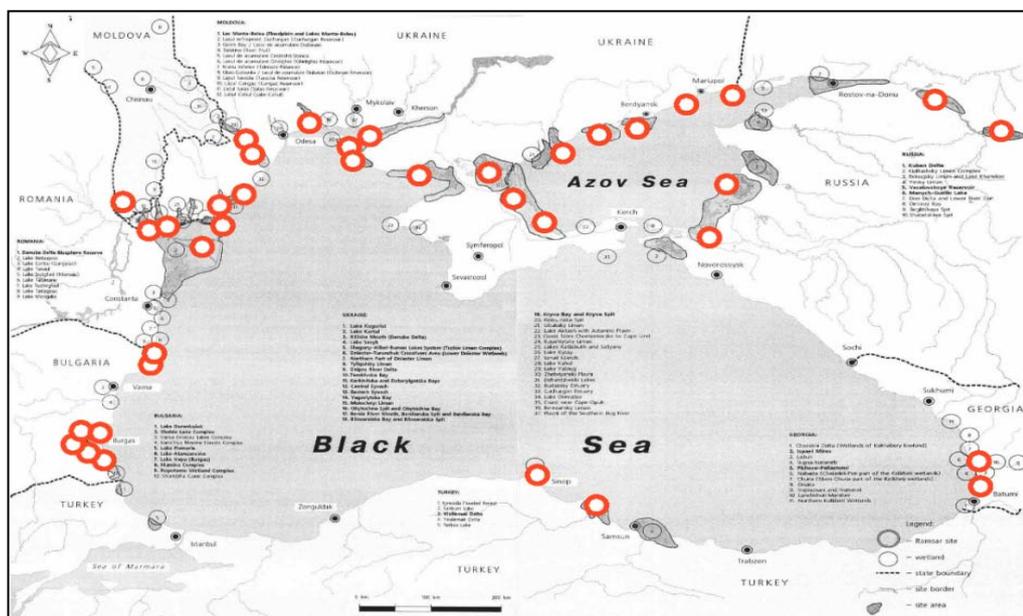


Рисунок 9.1 – Рамсарские угодья на берегах Черного и Азовского моря (красные кружочки)

На 10-м заседании (2010, Нагоя) Сторон Конвенции о биологическом разнообразии был принят Стратегический План по сохранению биоразнообразия на 2011-2020 годы, который включает в себя 20 основных пунктов. В частности, 17 пункт предусматривает, что "к 2015 году каждая Страна разработает и примет в качестве инструмента управления национальную стратегию по сохранению биоразнообразия и соответствующий план действий. Для охраняемых территорий План предусматривает, что "к 2020 году, по крайней мере, 17% наземных и внутренних акваторий, 10% морских и прибрежных районов, имеющих особо важное значение для биоразнообразия и экосистемных задач, будут охраняемыми (и со специальным режимом) и организованными в сеть. Эта сеть будет интегрирована в более широкие ландшафты прибрежной суши и морских участков, в которых также принимаются меры для того, чтобы не утратить бесспорно природные богатства, следуя принципам устойчивого развития.

Россия реализует стратегию, которая называется «Национальная стратегия по сохранению биоразнообразия в России» (2001). Стратегия предусматривает сохранение биоразнообразия на уровне видов, популяций и экосистем. В 2002 году правительство утвердило документ с названием «Экологическая доктрина России», содержащий всеобъемлющие рамки для поддержания здоровой среды в направлении устойчивого

развития страны. Но нет конкретных программ по защите биоразнообразия российских морей и их берегов.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972)

В данной Конвенции [1040] под "природным наследием" понимаются:

- природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;
- геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения;
- природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты.

Статья 5(а) обязывает Стороны Конвенции проводить общую политику, направленную на придание культурному и природному наследию определенных функций в общественной жизни и на включение охраны этого наследия в программы общего планирования.

Конвенция об изменении климата (1992) и Киотский Протокол (1997)

Конвенция об изменении климата [1041] известна как Рио-Конвенция, ратифицирована 195 государствами, работает в комплексе с Конвенциями о биоразнообразии, о борьбе с опустыниванием и о сохранении водно-болотных угодий (Рамсарская конвенция). Особо отмечено (Статья 4 - Обязательства сторон), что государства сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата; разрабатывают и развивают соответствующие комплексные планы по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сельскому хозяйству и по охране и восстановлению районов, пострадавших от засухи и опустынивания, а также наводнений.

Киотский Протокол [1042] регламентирует меры по ограничению и сокращению выбросов парниковых газов в целях поощрения устойчивого развития, призывает государства планировать и внедрять технологии в хозяйственной деятельности, которые минимизируют изменения климата за счет парникового эффекта.

В таблице 9.1 перечислены основные глобальные конвенции, которые имеют

отношение к КУПЗ и в своей совокупности являются основой экосистемного подхода управления человеческой деятельностью для обеспечения устойчивого развития.

Таблица 9.1 – Глобальные конвенции имеющие отношение к развитию комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ), в том числе регулированию трансграничного воздействия на морскую среду и прибрежные зоны (со статусом ратификации)

Соглашение	Украина	Россия	Грузия
ООН Конвенция о биоразнообразии (UN Convention on Biological Diversity (CBD))	07.02.1995	05.04.1995	02.06.1994
Конвенция о Всемирном Наследии (UNESCO World Heritage Convention)	12.10.1988	12.10.1988	04.11.1992
ЕЭК ООН Орхуская Конвенция (UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus))	18.11.1999	-	11.04.2000
ЕЭК ООН Espoo Конвенция (UNECE Convention on EIA in a Transboundary Context (Espoo), Конвенция несет имя города, в котором подписана); EIA – Environmental Impact Assessment (Оценка Воздействия на Окружающую Среду (ОВОС)), [1034]	20.07.1999	-	-
Конвенция ЕЭК (Европейская экономическая комиссия ООН) о трансграничном воздействии промышленных аварий (UNECE Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (1992)) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий [1043] предназначена защитить людей и окружающую среду от промышленных аварий. Конвенция направлена на предотвращение техногенных катастроф или уменьшение их частоты и тяжести, и смягчение их последствий в случае необходимости. Конвенция также способствует активному международному сотрудничеству стран до, во время и после промышленной аварии.	-	1.02.1994	-
Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием – Рио Конвенция (UN Convention to Combat Desertification) [1044]	-	-	23.07.1999
Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водотокам (UNECE Convention on Transboundary Watercourses) Водная Конвенция, 1992 [1045], обязывает Стороны предотвращать, ограничивать и сокращать трансграничные воздействия, используя трансграничные воды разумным и справедливым образом и обеспечивая их устойчивое управление. Конвенция содержит положения, касающиеся мониторинга, исследований и разработок, консультаций, системы оповещения и сигнализации, взаимопомощь и обмен информацией, а также доступ к информации для общественности.	08.10.1999	02.11.1993	-
Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях (Ramsar Convention)	01.12.1991	11.02.1977	07.06.1997
Конвенция ООН о международной торговле исчезающими видами (UN Convention on International Trade of Endangered Species-CITES)	30.12.1999	13.01.1992	13.09.1996
Боннская конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)	01.11.1999	-	01.06.2000
Конвенция ООН по морскому праву (UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS))	26.07.1999	12.03.1997	21.03.1996
Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях (Stockholm Convention on Persistent Or-			

Соглашение	Украина	Россия	Грузия
ganic Pollutants)			
Базельская Конвенция об управлении трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Basel Convention (Controlling transboundary movements of hazardous wastes and their disposal)	08.10.1999	31.01.1995	24.05.1999
Конвенция ООН об изменении климата (UNFCCC)	13.05.1997	28.12.1994	29.07.1994
Киотский Протокол (к UNFCCC)	12.04.2004	18.11.2004	16.06.1999
Конвенция ООН о трансграничном загрязнении воздуха (UN Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution)	05.06.1980	27.02.1991	11.09.1999

9.1.1.3 Международное право по охране морской среды (документы «мягкого права» глобального уровня в сфере КУПЗ)

Наряду с достаточно большим количеством международных документов глобального характера, определяющих задачи КУПЗ в контексте предотвращения, локализации или профилактики трансграничных воздействий, имеются еще более многочисленные необязательные документы (декларации, кодексы, планы, руководства, и прочие), которые регламентируют защиту морской среды и берега от осуществляемой человеком деятельности в контексте КУПЗ. Документы подобного рода обычно определяются как «мягкое право». Хотя все эти инструменты «мягкого права» не имеют юридически обязательного характера, они являются весьма важными с точки зрения их реального воздействия и влияния на практику государств. Они также определенно имеют преимущества по сравнению с обязательными документами с точки зрения гибкости, процедурной целесообразности и простоты изложения. Их легко принять и изменить при необходимости. Ниже приведены наиболее важные или показательные документы «мягкого права» в сфере КУПЗ.

Руководство ФАО "Комплексное управление прибрежными районами сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства" (FAO – Food and Agriculture Organization, [1046, 1047]) было подготовлено (Рим, 1998) при поддержке Agenda 21. Руководящие принципы ФАО направлены на включение сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства (их планирование) в комплексное управление прибрежными районами (КУПЗ). Руководство предлагает меры по координированию отраслевого управления в соответствии с совместно согласованными целями и задачами по развитию прибрежных территорий. Переговоры,

разрешение конфликтов и совместное планирование являются центральными элементами процесса. Руководство вводит понятия из словаря КУПЗ и обращает внимание на основные проблемы, которые являются общими для прибрежного сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства. Особое значение в документе имеют правовые основы и организационные механизмы для КУПЗ, изложенные в части (А) документа. Внимание обращается на необходимость соответствующей институциональной координации, наличия информационных баз, адекватных аналитических методов и учета процессов, когда речь идет о взаимодействии и/или о конфликтах интересов между различными секторами и группами пользователей. В Руководстве (часть Е) рассматриваются противоречивые требования по поводу распределения и использования прибрежных природных ресурсов, что может привести к ухудшению состояния окружающей среды. Предлагаются альтернативные механизмы для урегулирования конфликтов, которые могут возникнуть в контексте КУПЗ.

За последние десятилетия множество КУПЗ документов необязательного характера были произведены различными международными организациями. Среди наиболее влиятельных документов «мягкого права» являются Рекомендации ОЭСР (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development) по комплексному управлению прибрежными зонами (1992), ОЭСР Политика по управлению прибрежной зоны (1993), и Руководство ОЭСР для организаций, оказывающих помощь на глобальном и региональном уровне для защиты морской и прибрежной среды (1995).

Эта категория необязательных документов также включает в себя документы, подготовленные под эгидой ЮНЕП (UNEP), ЮНЕСКО (UNESCO, 2003. [1048].), IUCN-the Coastal Union [1049] и Всемирного банка (World Bank). Например, в 1993 году Всемирный банк опубликовал свое КУПЗ Руководство [1024]. В нем основной упор делается на институциональные, политические, правовые и нормативные аспекты и, в меньшей степени, принимаются во внимание экономические и экологические факторы.

Руководство ЮНЕП является преимущественно региональным по своему масштабу и направленным на применение КУПЗ в контексте конкретных региональных морей, таких как Средиземное море, Карибский бассейн, и т.д. (им подготовлены в 1995 г.: Руководство по комплексному управлению прибрежных и морских районов с особым акцентом на Средиземное море; в 1999 г.: Conceptual framework and planning guidelines for integrated coastal area and river basin management. Split: PAP/RAC [1050] и в 1996 году: «Руководящие принципы комплексного управления прибрежных и морских районов в более широком регионе Карибского бассейна» [1051].

Межправительственная океанографическая Комиссия (IOC, UNESCO) имеет свое

собственное методологическое руководство по комплексному управлению прибрежной зоной, подготовленное в 1997 году [1052]. Руководство рассматривает Экологическо-социальную систему и три элемента КУПЗ:

- Естественные процессы, которые взаимодействуют внутри любой прибрежной экосистемы;
- Ресурсы, которые человек эксплуатирует;
- Текущие и будущие проблемы.

Методология ИОС коротко, но ясно дефинирует этапы, которые приводят к формулировке целей управления, а затем к определению реальной стратегии управления, которая должна применяться при построении плана/программы действий для развития конкретной прибрежной зоны.

Существующее множество Руководств не должно восприниматься как дублирование усилий разных организаций. Очевидно, что единый набор принципов/рекомендаций (одно Руководство) не может вместить все возможные случаи и обстоятельства, т.е. нет универсальных инструментов такого рода и не может быть. В области КУПЗ, безусловно, в каждой конкретной ситуации усилия должны быть сделаны, чтобы отразить различные правительственные, экономические и экологические условия, приоритеты и различные уровни управления (местный, национальный и региональный).

9.1.1.4 Международное право по охране морской среды (Европейский уровень)

С первых дней существования Программы по региональным морям (UNEP, [1053]), охрана окружающей среды всегда была ключевой целью работы ООН на региональном уровне. Сегодня КУПЗ стало предпочтительным подходом к устойчивому развитию и использованию ресурсов прибрежных районов, особенно в регионах, где экологические проблемы обладают трансграничным характером.

Региональные инструменты, которые облегчают политику, планирование и управление и участие всех заинтересованных сторон, являются императивом. В контексте КУПЗ, наиболее интересными и применимыми к ситуации Черного моря являются инициативы Европейского Союза по Средиземному и Балтийскому морям.

Европейский Союз: Реализация КУПЗ.

Европейская Комиссия стала основным двигателем для КУПЗ в Европе (Anon, 1999 Lessons learned from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management) [1054]. Она приняла ряд руководящих документов, призванных обеспечить национальные и региональные мероприятия, связанные с использованием ресурсов пресной воды, прибрежных районов и морской среды, осуществляемые странами Союза в соответствии с общепринятыми принципами КУПЗ. Среди них такие как Резолюция Совета от 25 февраля 1992 года о будущей политике Сообщества в отношении Европейской прибрежной зоны и Резолюция Совета от 6 мая 1994 года о стратегии Сообщества для комплексного управления прибрежными зонами. Оба документа определили четко необходимость согласованных европейских действий по осуществлению комплексного управления прибрежной зоной. Они были одними из первых международных документов, которые подчеркнули важность КУПЗ и изложили основные принципы и подходы. Среди европейских инструментов «второго поколения» особое отношение к технико-экономическому обоснованию КУПЗ имеет Водная Рамочная Директива ЕС (2000 г.) [1055], которая была практически создана для осуществления стратегии комплексного управления прибрежными зонами (с учетом бассейнов рек, которые вливаются в море) в Европе.

Европейский кодекс прибрежного поведения.

Европейский кодекс прибрежного поведения [1056] был утвержден Советом европейских министров в апреле 1999 г. Документ содержит практические рекомендации по сохранению природы и биологического разнообразия в прибрежных зонах, учитывая при этом, что социально-экономическое развитие в этих регионах является непрерывным и продолжающимся процессом. Европейский кодекс дает возможность адаптации его положений к конкретным условиям различных типов систем прибрежных зон. Предполагается, что решение относительно приемлемости или неприемлемости тех или иных практик для окружающей среды будет приниматься на местном уровне. Европейский кодекс рассматривает КУПЗ как основной инструмент создания и реализации на прибрежных территориях проектов по сбалансированию экологических и социально-экономических интересов.

Европейская стратегия КУПЗ.

Европейская стратегия КУПЗ (ЕС (European Commission), 2000). A Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Integrated Coastal Zone Management: A Strategy for Europe (COM/2000/547) [1057]) была запущена в сентябре 2000 года в целях выполнения обязательств, включая обязательства ЕС в рамках международных соглашений, таких как статья 17 Повестки дня 21. Стратегия направлена на развитие совместного подхода к планированию и управлению прибрежной зоны, где это возможно, на основе существующих документов и программ, многие из которых не связаны непосредственно с прибрежной зоной. Она устанавливает ряд конкретных мер по каждому из выявленных приоритетов, общих для Европейских стран, по устойчивому развитию.

В соответствии со Стратегией, роль ЕС заключается в следующем:

- Содействовать КУПЗ активности в государствах-членах и на уровне "Региональных морей" (подобно UNEP);
- Обеспечивать совместимость отраслевого законодательства ЕС с развитием КУПЗ;
- Осуществлять диалог между заинтересованными сторонами;
- Поддерживать создание информационной базы и развитие знаний о прибрежной зоне;
- Распространять информацию и повышать осведомленность общественности.

Следует отметить, что стратегия подчеркивает важность содействия КУПЗ на уровне "региональных морей», включая сотрудничество с соседними, не входящими в ЕС странами, с которыми ЕС имеет общую границу. Стратегия также закладывает основу для разработки национальных стратегий КУПЗ с пониманием трансграничности проблем, связанных с управлением прибрежных районов.

Рекомендация КУПЗ ЕС.

ЕС-рекомендация (Рекомендация Европейского парламента и Совета от 30 мая 2002 года о реализации комплексного управления прибрежными зонами в Европе (2002/413/ЕС [1058]) об осуществлении комплексного управления прибрежных зон в Европе является основным документом, определяющим политику ЕС в этой области. Рекомендация ЕС исходит из идеи, что КУПЗ требует стратегического, скоординированного и согласованного действия на местном и региональном уровне, которое обеспечивается законодательной базой, существующей на национальном уровне.

В основные принципы включены:

- широкие тематические и географические точки зрения;

- долгосрочная перспектива;
- адаптивное управление;
- учет местной специфики (местные региональные подходы);
- оценка емкости экосистем (возможности для ассимиляции негативного воздействия);
- участие заинтересованных сторон (участие общественности);
- участие всех соответствующих административных органов;
- согласованность между секторами, а также между планированием и управлением.

Рекомендации в документе являются очень краткими и общими при решении вопроса о КУПЗ в региональном контексте. Единственным требованием является то, что диалог и сотрудничество с соседними странами (в широком смысле) должен быть расширен и улучшен. В частности, рекомендация призывает к применению "существующих конвенций в кооперации с соседними странами с целью создать механизмы для улучшения координации и реагирования на трансграничные проблемы...".

В заключение, рекомендация несет слишком общий характер с точки зрения общества и слишком "мягкие" по своей юридической силе правовые основы для регионального сотрудничества в этой области. Интеграция КУПЗ с национальными нормами, международными соглашениями и законодательством ЕС (Водная Рамочная Директива, Natura 2000 и прочие) остается серьезной проблемой для будущего.

Водная Рамочная Директива ЕС.

Еще один важный документ ЕС, принят в 2000 году, это Водная Рамочная Директива (WFD) [1050] - обязательный документ регионального уровня, который, хотя и косвенно, рассматривает некоторые важные аспекты защиты прибрежной зоны и ее устойчивого использования. Прибрежные зоны рассматриваются в контексте интегрированного управления речными бассейнами (ИУРБ) в качестве отправной точки для защиты европейских водных ресурсов.

Директива стремится обеспечить приведение в действие правительствами стран ЕС согласованных и комплексных мер для рационального использования водных ресурсов в сочетании с их защитой от вредных воздействий, а не следование по пути фрагментированных и, очевидно, не эффективных традиционных практик. Практики, которые не учитывают взаимосвязанность процессов и исправляют последствия, а не причину, причем основываясь на стандартах, которые очевидно не принимают во внимание ассимиляционную способность водных объектов и допустимых уровней их эксплуатации. Директива требует, чтобы учитывались все источники загрязнения на берегу и в море, а также их кумулятивное действие. Директива дала правительствам стран

ЕС 15-летний срок для улучшения качества прибрежных и переходных вод, что вряд ли учитывает реальные возможности всех стран-членов, а также состояние хронического «недомогания» Черного моря.

Бернская Конвенция, Директиву 92/43/ЕЕС, Директива 2009/147/ЕС.

Следует отметить Бернскую Конвенцию (Конвенция Европейского уровня о сохранении европейской дикой природы и естественных мест обитания видов 1979 г.); Директиву 2009/147/ЕС от 30.11.2009 г. по сохранению диких птиц (Birds Directive) и Директиву 92/43/ЕЕС от 21.05.1992 г. [1059] по сохранению естественных местообитаний и дикой флоры и фауны (Habitats Directive). Natura2000 есть сеть охраняемых территорий ЕС, содержащих естественные местообитания и виды европейского значения, которая является инструментом государств-членов ЕС для реализации и управления сохранением биоразнообразия в соответствии с Директивами 2009/147/ЕС и 92/43/ЕЕС. В настоящее время Natura2000 охватывает около 18% территории ЕС-27 и распространяется на прибрежные и морские районы. ЕС является Стороной Бернской Конвенции [1060], и Natura2000 помогает соблюдать правовые обязательства, установленные в соответствии со статьей 4 (Сохранение местообитаний) этой Конвенции. Вот основные положения Статьи 4:

- Каждая Договаривающаяся Сторона принимает соответствующие и необходимые законодательные и административные меры для обеспечения сохранения мест обитания дикой флоры и фауны, особенно, указанных в Приложениях I и II, а также сохранения находящихся под угрозой исчезновения местообитаний.
- Договаривающиеся Стороны в их планировании и разработке политики принимают во внимание сохранение мест обитаний, указанных в предыдущем пункте, с тем чтобы избежать или свести к минимуму, насколько это возможно, любое ухудшение этих районов.
- Договаривающиеся Стороны обязуются уделять особое внимание охране районов, которые имеют наиболее важное значение для мигрирующих видов, указанных в Приложениях II и III и которые соответственно расположены на путях миграции, а также в местах скопления, откармливания, размножения или линьки видов.
- Договаривающиеся Стороны обязуются согласовывать в соответствующих случаях свои усилия по защите местообитаний, указанных в настоящей статье, когда те находятся в приграничных районах.

Emerald network (Территории особого интереса при сохранении видов и естественных местообитаний, Areas of Special Conservation Interest), инициирована

Советом Европы в рамках Бернской конвенции, и является эквивалентом Natura2000 для соседних стран ЕС, включая Россию. В декабре 2010 года на своем 30-м заседании Постоянный комитет Бернской Конвенции одобрил Календарь на 2011-2020 годы для дальнейшего осуществления Emerald network на территориях, представляющих особый интерес при сохранении видов и естественных местообитаний. До 2013 года, на территории России было предложено 740 Emerald network территорий, они покрывают примерно 7.13% площади государства. Только для 50% от предложенных территорий пока собран материал, который позволит верифицировать приемлемость предложений. Календарь делится на три этапа:

Этап I: Выбор потенциальных участков, пригодных для обеспечения долгосрочного выживания Emerald network видов и мест обитания (на уровне страны) и передача данных/научной информации в Секретариат Бернской конвенции;

Этап II: Оценка значимости предлагаемых территорий по видам и местам обитания в сотрудничестве с Европейским Агентством по Окружающей Среде [1061]; представление окончательного списка и его принятие Постоянным Комитетом Бернской Конвенции.

Этап III: Юридическое оформление на национальном уровне одобренных территорий для интеграции в Emerald network.

Россия имеет статус „наблюдателя“ в Бернской Конвенции и участвует в Emerald network так как цели этой Европейской Конвенции совпадают с обязательствами, которые накладываются членством в Конвенции ООН по биоразнообразию.

Европейская конвенция о ландшафтах.

Конвенция о ландшафтах дополняет Конвенцию UNESCO о всемирном культурном и природном наследии. Конвенция регламентирует управление охраной не только выдающихся ландшафтов, но и всех тех, которые человек модифицирует ущербно, особенно вокруг поселений, в местах развития индустрии/сельского хозяйства/транспорта и в прибрежной зоне. Упор делается на то, что ландшафты не имеют государственных границ и зачастую их сохранение нуждается в межгосударственных программах и планировании.

Балтийское море

Конвенция 1992 года о защите морской среды района Балтийского моря, известная как Хельсинкская Конвенция [1062] обеспечивает правовую основу для национальных и региональных действий и мер, направленных на обеспечение КУПЗ в контексте

Балтийского моря. По сравнению со всеми другими региональными морями, Балтийское море, кажется, одним из самых передовых в деле внедрения концепции КУПЗ в региональных настройках. Самые важные документы HELCOM: Рекомендации 24/10 по КУПЗ, а также: Рекомендации 15/1; 15/5; 16/3; 17/2; 17/3; 19/1; 19/17, 21/3; 21/4 [1062].

Средиземное море.

Барселонская конвенция о защите морской среды и прибрежных районов Средиземного моря ратифицирована в 1976 году, изменена в 1995 году. Средиземноморская правовая основа развивалась путем принятия многочисленных юридически обязательных документов – протоколов, и других документов «мягкого права», таких как планы действия, руководства, рекомендации и так далее.

Что касается КУПЗ, Средиземноморская программа выработала на протяжении последнего десятилетия целый ряд различных рекомендаций, включая, среди прочего, руководство для комплексного управления прибрежными и морскими районами, с особым акцентом на Средиземноморский бассейн (1995), а также указания по разработке и реализации проектов КУПЗ. Такие как оперативное руководство (1999) и руководящие принципы практики комплексного управления прибрежных районов в Средиземном море (2001). Последний документ был подготовлен на основе опыта, накопленного в ходе осуществления проектов КУПЗ в регионе. Решение о разработке специального дополнительного протокола по КУПЗ к Барселонской Конвенции (вместе с ним Конвенция дополняется семью Протоколами) рассматривается как следующий, и очень важный шаг в усилиях по поощрению и облегчению применения КУПЗ в Средиземноморском регионе. В тексте этого единственного в мире протокола КУПЗ указано:

Договаривающиеся Стороны создают общую основу для комплексного управления прибрежной зоной Средиземного моря и принимают необходимые меры по укреплению регионального сотрудничества для этой цели.

Комплексное управление прибрежной зоной означает динамичный процесс устойчивого и рационального использования прибрежных зон, с учетом хрупкости прибрежных экосистем и ландшафтов, разнообразия видов хозяйственной деятельности, их целей, их взаимодействия, морской ориентации отдельных видов деятельности и пользований, и их воздействия как на морские, так и на наземные части побережья.

Проект PEGASSO [1063] (7-ая Рамочная Программа ЕС по КУПЗ) в период 2010-2014 гг. призван, используя модель КУПЗ Протокола Барселонской Конвенции, продвинуть в Черноморском регионе КУПЗ следующим образом:

- Улучшить диалог между учеными и лицами, принимающими решения;

- Предложить индикаторы КУПЗ, методы бухгалтерского учета, модели и разработать сценарии развития для нескольких экспериментальных участков на побережье Черного моря;
- Разработать структуру наподобие INSPIRE [1064]. Inspire – это директива парламента ЕС от 14 марта 2007года, основанная на инфраструктуре для передачи информации в европейском сообществе (Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)).

КУПЗ инициативы других региональных морей.

Другие региональные моря также в различной степени решают вопросы по развитию КУПЗ. Карибский бассейн является региональной программой, которая нацелена на большие успехи в определении соответствующих подходов к управлению прибрежной зоной. Рецепт программы для успешного интегрированного управления включает в себя сильную правовую и институциональную основу, установление координационного механизма, тесное сотрудничество в рамках существующих структур и ведомств. Основным инструментом в этой области является Руководство по комплексному планированию и управлению прибрежной и морской территорией в Карибском регионе. Руководство указывает, что План управления в области КУПЗ должен включать следующие элементы: инвентаризация ресурсов и охраняемых водных и береговых территорий, тщательное планирование развития с учетом взаимодействия берег-море, оценки экологических последствий крупных проектов, меры по борьбе с загрязнением и с прочими негативными воздействиями на основе комплексного мониторинга и регулярных оценок. И весь процесс интегрирования КУПЗ должен поддерживаться адекватным законодательством, надлежащим образованием, постоянным обучением и широким участием населения прибрежных областей.

Комплексное управление побережья также лежит в основе Стратегической Программы Действий для Красного моря и Аденского залива. Основная цель программы - создание правовой структуры, в которой межсекторальное планирование осуществляется на национальном и местном уровне. Сам процесс планирования включает в себя сбор и анализ данных, а также создание руководств для развития на национальном, региональном и местном уровнях. Когда сотрудничество и координация между различными отраслевыми ведомствами с конкурирующими интересами в прибрежной зоне интегрированы в национальные рамки, это позволяет разработку планов, которые приводят к снижению конфликтов.

Следует отметить, что в Северном море, Северо-Атлантическом регионе (Конвенция 1992 OSPAR), который, вероятно, является одним из самых продвинутых во многом отношении регионов, наблюдается почти полное молчание по вопросу управления прибрежной зоной. В многочисленных обязательных и необязательных вспомогательных инструментах Конвенции OSPAR практически нет ссылок на КУПЗ проблематику. В документе "Стратегия Комиссии OSPAR по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики" (2003) есть единственное положение (пункт 2.3), которое относится к программам и мерам, направленным на борьбу с человеческой деятельностью, оказывающей неблагоприятное воздействие на виды и местообитания, которые должны быть защищены и сохранены. В частности, указанная Стратегия требует при составлении программ мер учитывать необходимость разработки комплексного управления прибрежной зоной и обеспечения надлежащего пространственного планирования в самом море/океане. Соответственно, в последние годы OSPAR-регион вложил немало усилий для того, чтобы развить морское планирование [1065], конечно в каждой публикации по теме упоминается также роль КУПЗ. Морское пространственное планирование является полезным и экономически эффективным инструментом, который помогает развитию комплексного управления морских акваторий. В настоящее время большинство планов использования морских вод направлено на независимое развитие отдельных секторов, не принимая во внимание возможное их взаимодействие или пересечение интересов. Морское пространственное планирование (MSP) направлено на сбалансирование различных видов деятельности человека за счет интеграции и во избежание существующих или потенциальных конфликтов между различными видами пользования моря. В то же время рассматриваются и требования по охране окружающей среды. Морское пространственное планирование сравнивается с интегрированным управлением прибрежной зоны (КУПЗ) и является полезным инструментом для разработки всеобъемлющих основ экосистемного управления морских акваторий. Инициативы по системе морского пространственного планирования уже ведутся в ряде европейских стран, и морское пространственное планирование занимает центральное место в нескольких последних региональных резолюциях и рекомендациях OSPAR и ЕС.

9.1.1.5 Международное право Черноморского региона в сфере КУПЗ

Бухарестская конвенция и ее протоколы (1992).

В Черноморском регионе деятельность государств в области охраны окружающей среды проходит под "эгидой" Конвенции о защите Черного моря от загрязнения, подписанной в 1992 году в Бухаресте (1992, Бухарестская конвенция), и ратифицирована в 1994 г. Вместе с дополнительными протоколами, Конвенция является правовой основой для регионального сотрудничества. Есть и некоторые необязательные документы, такие как декларации, планы, руководства и прочие [1066]. Набор протоколов Бухарестской Конвенции включает:

- Протокол 1992 года о защите морской среды Черного моря от загрязнения из наземных источников [1066], исправлен и дополнен в 2009г.;
- Протокол 1992 года о защите морской среды Черного моря от загрязнения сбросами [1067];
- Протокол 1992 года о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях [1068];
- Протокол 2002 года о защите биоразнообразия моря и ландшафта [1069], вступил в силу в 2011 году.

Бухарестская конвенция была разработана примерно в то же время, как и некоторые договоры "второго поколения" в рамках региональных морей, таких как Хельсинки в 1992 году (Балтийское море), в 1992 году OSPAR (Северное море) Конвенции, и в 1995 году средиземноморская конвенция, которые заменили соответственно Хельсинскую Конвенцию 1974 года, в Северном море два соглашения были заменены новыми конвенциями 1972 года (Осло, конвенция о сбросах) и 1974 года (Парижская Конвенция по загрязнению из наземных источников). В Средиземном море в 1995 году заменили Барселонскую Конвенцию 1976 года. Тем не менее, Черноморская Конвенция, с точки зрения содержания и концептуального подхода, напоминает договоры других региональных морей более раннего периода, из практики «первого поколения».

Обычные положения Бухарестской Конвенции являются общими и расплывчатыми даже для инструмента базового типа. Практически нет ссылки на такие популярные принципы и понятия экологического права, как принцип принятия мер предосторожности, загрязнитель платит, устойчивое развитие, оценки экологических последствий, интегрированное управление речного и морского бассейнов, экосистемный подход, и прочие. Документ нельзя назвать актуальным. Основное внимание Бухарестской

Конвенции направлено на предотвращение и контроль загрязнения, что не в полной мере отражает экологические императивы сегодняшнего дня, такие как комплексное управление морских и прибрежных районов и охрана биоразнообразия, в том числе рациональное использование морских живых и минеральных ресурсов. В Конвенции также отсутствуют какие-либо конкретные положения по выполнению обязательств, в том числе соблюдение процедур проверки, которые стали общей чертой всех последних экологических режимов в других регионах. Некоторые из очевидных пробелов и недостатков Бухарестской конвенции были решены путем принятия в 2002 году Протокола биоразнообразия и ревизией LBS(A) протокола в период 2005-2008/9 гг.

Протокол по биоразнообразию (2002).

Протокол Биоразнообразия является особенно актуальным в контексте КУПЗ. Ратифицирован Турцией (12 августа 2004), Болгарией (13 октября 2004), Украиной (22 февраля 2007), Грузией (22 сентября 2009). Протокол вступил в силу 20 июня, в основе его четвертое ратификационное положение Украины от 21 апреля 2011 года. Цель Протокола заключается в поддержании экосистемы Черного моря в хорошем экологическом состоянии и его ландшафта в благоприятных условиях. Другими словами Протокол регламентирует защиту, сохранение и устойчивое управление биологического и ландшафтного разнообразия Черного моря с целью обогащения биологических ресурсов (Статья 1). Протокол предназначен для использования в качестве юридического инструмента для разработки, согласования и обеспечения необходимой экологической политики, стратегии и мер в области сохранения, охраны и устойчивого управления, среди прочего, природы, исторических, культурных и эстетических ресурсов и наследия черноморских государств.

По крайней мере, две статьи Протокола биоразнообразия имеют непосредственное отношение к вопросу о КУПЗ. В соответствии со Статьей 3 Протокол распространяется на прибрежные зоны, которые должны быть оговорены каждой из Договаривающихся Сторон, включая в них водно-болотные угодья.

Важно отметить, что Договаривающиеся Стороны (государства с выходом к Черному морю) взяли на себя обязательство "способствовать введению межсекторального взаимодействия на региональном и национальном уровнях за счет внедрения принципов и развития правовых инструментов комплексного управления прибрежной зоной в поисках пути к устойчивому использованию природных ресурсов и к продвижению экологически чистых видов деятельности человека в прибрежной зоне» (Статья 7).

Ряд других положений, хотя и косвенно, также отражают некоторые важные аспекты КУПЗ. Согласно Статье 4 Договаривающиеся Стороны должны принять следующие меры:

- защита, сохранение, улучшение и управление устойчивым и экологически безопасным способом областей, обладающих особой биологической или ландшафтной ценностью, в частности путем создания охраняемых территорий;
- обеспечение для видов, обитающих в областях, к которым применяется Протокол, благоприятного природоохранного статуса и содержание их местообитания близкими к нетронутому состоянию;
- восстановление и реабилитация поврежденных участков высокого биологического и ландшафтного разнообразия;
- восстановление и поддержание в хорошем состоянии ландшафтов значимой природной, исторической, культурной и эстетической ценности;

Договаривающиеся Стороны должны определить и составить кадастры компонентов биологического и ландшафтного разнообразия в области, к которой применяется Протокол, и определить те элементы, которые являются важными для их сохранения и устойчивого использования (срок: в течение трех лет после того как Протокол вступает в силу, т.е. до 2014 года). В связи с этим Договаривающиеся Стороны в течение трех лет после вступления в силу протокола должны принять список ландшафтов и местообитаний особой важности для Черного моря, которые могут быть уничтожены, или важны по своей природной, культурной или исторической ценности, и которые составляют природное, историческое и культурное наследие для региона Черного моря.

Договаривающиеся Стороны должны также создать в течение трех лет после вступления в силу протокола стратегический план действия по сохранению биоразнообразия Черного моря, который должен пересматриваться каждые пять лет. На основе стратегического плана действий Договаривающиеся Стороны будут принимать стратегии, национальные планы и/или программы по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия и устойчивому использованию морского и прибрежного биологического и ландшафтного ресурсов и будут их интегрировать в свои национальные секторальные и межсекторальные политики.

В соответствии со Статьей 6 при планировании проектов и мероприятий, которые могут существенно повлиять на виды и их местообитания, на охраняемые территории, на особо чувствительные морские районы, а также на ландшафты, Договаривающиеся Стороны должны оценивать и учитывать возможные прямые или косвенные, краткосрочные или долгосрочные, в том числе кумулятивные, воздействия хозяйственных

проектов и мероприятий. Эти же принципы прописаны в Конвенции по оценке воздействия в трансграничном контексте (25 февраля, 1991, Espoo, Финляндия). В связи с последним, Секретариат Черноморской Комиссии (Комиссия Бухарестской Конвенции, [1070]) в сотрудничестве с Секретариатом Конвенции Espoo разработал специальное Руководство для Оценки воздействий (в 2010 году). К сожалению, это Руководство пока еще не утверждено официально самой Черноморской Комиссией, хотя оно и не является обязательным документом. Руководство рассматривает процедуру оценок для проектов с потенциальным трансграничным воздействием и рекомендует, каким образом избежать конфликтов. Россия не является стороной Конвенции Espoo, тем не менее, такое Руководство было бы полезным инструментом для улучшения экологической оценки хозяйственной деятельности на побережьях, имеющих трансграничный характер.

Статья 9 рассматривает принцип участия общественности, и требует от Договаривающихся Сторон информировать общественность о ценности охраняемых территорий, видов и ландшафтов и соответствующим образом оповещать о правилах, введенных в этих защищенных объектах. Они должны также содействовать участию всех заинтересованных сторон, включая общественность, во внедрение необходимых мер для защиты окружающей среды, в том числе и в экологических экспертизах. Практически статья отражает требования Орхусской Конвенции [1035], в которой Россия не участвует.

В целом, протокол биоразнообразия является важным шагом в правильном направлении, что свидетельствует о том, что некоторые принципы и подходы, связанные с понятием КУПЗ, нашли свой путь в правовой режим охраны окружающей среды Черного моря. К сожалению, Россия все еще не подписала и не ратифицировала Протокол по биоразнообразию и ландшафтам.

Протокол LBSA, 2009.

Как уже упомянуто, Протокол по наземным источникам загрязнения 1992 г. [1067] прошел проверку, которая длилась несколько лет и закончилась в начале 2009 года. В апреле 2009 года на Дипломатической Конференции в Софии Черноморские государства одобрили этот новый и весьма прогрессивный документ (поскольку исправленный вариант ратифицирован только Грузией в 2009 г., старый Протокол остается в силе). Новый LBSA Протокол имеет конкретное отношение к концепции КУПЗ. Сама задача, которую преследует новый документ – "для предотвращения, контроля и максимально возможного устранения загрязнения из наземных источников и видов деятельности в целях достижения и поддержания хорошего экологического состояния Черного моря, в том числе морских и прибрежных экосистем» – полностью совпадает с идеей защиты и

устойчивого использования прибрежных районов Черного моря. Сфера применения LBSA Протокола включает в себя прибрежные районы Черного моря. В частности, Протокол распространяется на "действия, которые могут прямо или косвенно повлиять на морскую среду или прибрежные районы Черного моря, такие, как производства/хозяйственная деятельность, которые вызывают физические изменения естественного состояния береговой линии, в том числе изменения или уничтожения ландшафта или местообитаний». Протокол постоянно ссылается на прибрежные районы в качестве объекта защиты от загрязнения из наземных источников и определенных видов деятельности (Приложение 1, [1068]). Протокол включает принципы предосторожности, загрязнитель платит, оценки экологических последствий, и т.д. Значительное число статей Протокола имеют и непосредственное отношение к КУПЗ. Статья 4, в частности, требует, чтобы Договаривающиеся Стороны "применяли интегрированное управление прибрежных зон и водосборных бассейнов Черноморских рек, в том числе в бассейнах трансграничных рек" (пункт 3 (F)).

Документы «мягкого права» Черноморского региона в сфере КУПЗ.

Обзор управления охраны окружающей среды Черного моря не будет полным без упоминания нескольких важных, хотя и не обязательных, документов, принятых после того как Бухарестская конвенция вступила в силу. Это Одесская, Бухарестская и две Софийские декларации, принятые договаривающимися сторонами соответственно в 1993, 2002, 2007 и 2009 годах.

Одесская Декларация была документом, призванным заполнить значительные пробелы в Черноморской системе охраны окружающей среды, которые стали очевидными после подписания Бухарестской конвенции и протоколов к ней в 1992 году. Что касается КУПЗ, Одесская декларация подтвердила приверженность договаривающихся сторон к комплексному управлению и устойчивому развитию прибрежных районов и морской среды, находящихся под их национальной юрисдикцией. Стороны подтвердили свое намерение основывать свою политику в области охраны окружающей среды по следующим вопросам:

- Подход предосторожности;
- Использование невредных и безотходных технологий;
- Интеграция мер по защите моря и берега во всех секторах их пользования;
- Развитие рыночных механизмов, в том числе, развитие экономических стимулов для использования безотходных (или почти) технологий, введение платы за пользование, и загрязнитель платит;

- Применение учета использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также оценки воздействия для всех смежных секторов, включая туризм.

В разделе «Комплексное управление прибрежными зонами» Одесской Декларации, в частности, содержится призыв к разработке и применению национальных регуляторных документов, в том числе законодательных, а также к применению экономических инструментов в целях обеспечения устойчивого развития в духе Повестки 21 (пункт 15). Среди других мероприятий, предусмотренных в Декларации, наиболее актуальными являются связанные с сокращением загрязнения из наземных источников (пункты 1-4) и требования к созданию и совершенствованию управления природоохранных территорий в прибрежной зоне каждого Черноморского государства (пункт 10).

Софийская Декларация 2002 г. является уже гораздо более расплывчатым документом с точки зрения общих целей и обязательств Сторон. Она не содержит ссылки на КУПЗ. Только общие положения отражены в отношении "дальнейшего совершенствования состояния Черного моря и его морских и прибрежных экосистем, путем, среди прочего, принятия всех необходимых мер для достижения хорошего состояния воды во всех водоемах региона». Декларация также призывает скорее ратифицировать Протокол по биоразнообразию. Дипломатически Декларация отразила недостаточность прогресса в регионе и стала основой для ревизии Стратегического Плана по охране Черного моря. Первая ревизия этого Плана в 2002 г. касалась только сроков внедрения мер, перечисленных в документе. Вторая ревизия в период 2006-2008 годов уже была фундаментальной – по ее итогам создан практически новый документ [1071] и в апреле 2009 г. этот новый план был утвержден Черноморскими государствами.

В 2007 и 2009 году, Бухарестская и вторая Софийская Декларация отразили достижения и призвали к более последовательным усилиям для сохранения Черного моря и его берегов, в том числе применяя КУПЗ: интегрировать современные экологические подходы, лучшие практики и технологии в управление охраны, уделяя особое внимание комплексному управлению прибрежной зоной, внедрению экологически чистых технологий, устойчивому развитию и экосистемному подходу в управлении деятельностью человека».

При всех их достоинствах, инструменты «мягкого права» КУПЗ в Черноморском правовом режиме все же являются неоднородными и не привели реально к созданию устойчивых практик и последовательных мер в регионе.

Черноморские Проекты с КУПЗ компонентой и поддержка ЕС:

Черноморская Программа по Охране Окружающей Среды (BSEP, UNDP/GEF).

Во время BSEP (первая фаза, 1993-1997) ряд рабочих встреч был организован с представителями всех стран Черноморского бассейна, в регионе была создана КУПЗ сеть, специалисты начинали проходить соответствующее обучение (напр. World Bank обучение по КУПЗ, устойчивому развитию и устойчивому туризму; Болгария, Варна, 1995). Параллельно шла разработка руководств для определения границ национальных прибрежных зон, формата для подготовки национальных докладов по КУПЗ, оговаривались критерии для оценки состояния берега, обсуждались возможные пилотные проекты, и прочие. Основные результаты [1072] таковы:

КУПЗ концепция, методологии и прочие инструменты были предоставлены и распространялись на уровни государственной власти и местного управления;

КУПЗ Центр был создан, оборудование доставлено, деятельность Центра впоследствии во многом определила направление работы Консультативной группы по КУПЗ (КУПЗ КГ), которая стала функционировать полнокрвно после 2000 года, когда был создан Секретариат Черноморской Комиссии;

Национальные границы прибрежных зон были определены условно во всех 6 странах, к сожалению, законодательно они не были закреплены, но ими пользовались при описании состояния берега и КУПЗ прогресса;

Национальные КУПЗ отчеты были подготовлены; фактическое состояние берега, проблемы, и приоритеты развития в КУПЗ были представлены;

КУПЗ Центр подготовил доклад о КУПЗ в регионе Черного моря. Этот Документ был использован при подготовке первого трансграничного диагностического анализа для Черного моря (TDA, 1996) и первого регионального Стратегического плана действий (BSSAP, 1996);

Существовал постоянный обмен опытом и обучение специалистов, которые работали по внедрению КУПЗ в регионе.

Поддержка ЕС.

КУПЗ деятельность в регионе Черного моря была поддержана не только UNDP/GEF и World Bank, но и Европейским Союзом. При поддержке TACIS/PHARE-программы были организованы ряд учебных курсов и семинаров по теме КУПЗ, ОВОС и экологического аудита в 1995 году.

Несколько пилотных проектов для тестирования Методики территориального зонирования были профинансированы программами ЕС:

TACIS: Пилотные проекты 2 пилотных проекта КУПЗ - для курортов Малая Ялта (Украина, побережье Азовского моря) и Геленджик (Россия, побережье Черного моря), стажировки специалистов в Нидерландах и Великобритании;

ECBSea/EuropeAid: берег у поселка Тскхалтсминда (Грузия, Черное море, 2008 г.);

UNDP/GEF (BSERP (UNDP/GEF): Пилотный проект на берегу Черного моря у поселка Акчакоджа (Турция, 2008.).

TACIS-компонента Черноморской экологической программы способствовала реализации КУПЗ на местном/локальном уровне. Это было сделано путем поддержки следующих задач:

- Разработка «Методики территориального планирования для прибрежной зоны» в качестве основы для комплексного планирования и принятия решений;
- Развитие прибрежных Кодексов поведения в качестве руководства для разработчиков КУПЗ политики.

TACIS-проект включал в себя 3 компоненты:

- Прибрежная эрозия (проблема и решения);
- Устойчивый туризм (экономическое развитие);
- Управление твердыми отходами (лучшие практики).

В результате в период с 1998 по 2000 гг. были разработаны и изданы:

- Политика береговой защиты для Азовского и Черного морей (научная книга и брошюра для менеджеров, а также буклет для общественности).
- Анализ законодательства КУПЗ и предложения по его улучшению (для России и Украины);
- Перспективы устойчивого развития туризма (специальные исследования были реализованы для российского курорта Геленджик и украинского курорта М.Ялта);
- Прибрежные кодексы поведения для Черного и Азовского морей (разработанные для России и Украины на основе опыта европейских прибрежных кодексов поведения);
- Управление твердыми отходами в прибрежных зонах;
- Методика территориального планирования для прибрежных зон;

С 2002 года BSERP перешла в BSERP (Black Sea Environment Recovery Program), финансовая поддержка ЕС/Европейская помощь и GEF продолжалась, параллельно уже Секретариат Черноморской Комиссии курировал региональное сотрудничество в области КУПЗ. Черноморские государства ежегодно отчитывались перед Комиссией КУПЗ о

прогрессе (или его отсутствии). В 2007 году КУПЗ КГ утвердила критерии прогресса, предложенные IUCN-the Coastal Union, с небольшими модификациями. Оценка состояния КУПЗ в Черноморских странах на период 2001-2006/7 гг. представлена в отчете Черноморской Комиссии по внедрению регионального Стратегического Плана (1996) для Реабилитации и Защиты Черного моря [1073]. BSERP закончился в 2008 году, перед этим проект немало сделал для продвижения КУПЗ в регионе. Вот его основные результаты:

- Исследование целесообразности разработки КУПЗ Протокола к Бухарестской Конвенции;
- Анализ мнений Черноморских государств по состоянию КУПЗ Стратегии и адекватности КУПЗ - статей в региональном Стратегическом Плане (1996);
- Пилотный проект КУПЗ в Турции (Акчакоджа);

Проект также активно поддерживал работу КУПЗ КГ Черноморской Комиссии.

В 2007-2009 годах ЕС/EuroreAid-проект (ECBSea [1074]) работал в Черноморском регионе и его КУПЗ - компонента была направлена, как и в ТАСИС проектах, на развитие КУПЗ на национальном и локальном уровнях. Основные результаты:

- Пилотный проект КУПЗ в Грузии (Тскхалтсминда);
- Стратегия КУПЗ для Грузии;
- Закон КУПЗ для Украины (поскольку до этого подобный закон уже был разработан, имеется два альтернативных, оба остаются на уровне дискуссии).

Несмотря на полученные при выполнении упомянутых проектов хорошие результаты, в том числе подготовленные территориальные планы для исследованных прибрежных зон, разработанная методика территориального планирования до сих пор остается „черновиком“, и не является документом, утвержденным Черноморской Комиссией. Далее пилотных проектов применение столь важного руководства не пошло.

9.1.1.6 Анализ действенности международных документов по охране морской среды Черноморского региона в сфере КУПЗ

Обобщая существующие в настоящее время правовые рамки для Черного моря (в виде как обязательных документов, так и документов «мягкого права»), необходимо отметить, что всеми странами Черноморского региона признана важность КУПЗ как основного инструмента охраны Черного моря и разрешения трансграничных проблем региона. Более того, ряд документов даже налагает определенные требования на прибрежные государства в плане реализации КУПЗ на национальном уровне и в международном сотрудничестве для достижения целей КУПЗ.

Тем не менее, оценивая действенность всех документов в целом, следует признать, что речь идет о несистемной основе и, конечно, прежде всего, нет адекватного контроля за выполнением обязательств, взятых на себя государствами - участниками. КУПЗ в Черноморском регионе напоминает лоскутное одеяло из требований и рекомендаций, в котором нет всеобъемлющей и последовательной системы принципов, целей, мер и процедур. Тем более их нет, когда речь идет о трансграничных объектах. Таким образом, существует явная необходимость в новых региональных документах по КУПЗ. Существующие документы также следовало бы отредактировать, актуализировать и утвердить для применения на региональном и/или национальном уровнях. Необходимо также в региональном Стратегическом Плане (2009г.), который является необязательным, но самым важным управленческим документом на региональном уровне, более адекватно отразить нужды КУПЗ. В настоящем виде План не игнорирует КУПЗ, но упоминает принцип довольно не конкретно, хотя есть цели, которые связаны с охраной и устойчивым развитием прибрежных зон, такие как:

(13) Оценить воздействие изменения климата на экосистемы Черного моря и на устойчивое развитие прибрежных районов; (Нумерация является оригинальной, под которой поставленные цели перечисляются в Плане;

(14) Рассмотреть необходимость создания новых и/или расширение существующих охраняемых территорий, в том числе в трансграничных районах в консультации с соответствующими Черноморскими странами, с особым вниманием к морским охраняемым территориям;

(15) Далее признавать и реализовать принципы комплексного управления прибрежной зоной;

(16) Разрабатывать и распространять информацию, обучение и учебные материалы по КУПЗ на национальных языках, особенно в области сохранения биоразнообразия;

(18) Изменить национальные стратегии для утилизации отходов и/или национальные планы управления прибрежных зон с целью минимизации мусора на берегу и в море;

(23) Определить и произвести инвентаризацию Черноморских ландшафтов высокой природной, исторической, культурной и эстетической ценности;

(29) Реализовать комплексное управление речных бассейнов и комплексное управление прибрежных зон, как указано в пересмотренном Протоколе LBSA (Протокол по наземным источникам загрязнения).

Европейская Комиссия поддерживает КУПЗ-процесс в Черноморском регионе через программы DG Research (напр., FP7 [1075]), проекты: DEDUCE (2004-2007 [1076]), THRESHOLDS (Integrated approaches to coastal zone management, 2005-2008 [1077]), PlanCoast (2006-2008, [1078]), SPICOSA (2007-2011 [1079]), PEGASSO (2010-2014 [1063]), и другие. Великое множество проектов ЕС косвенно также связано с тематикой КУПЗ, как например, CLAMER (Climate change impacts, 2010-2011 [1080]), ECOOP (2007-2010 Climate change [1081]), ELME (Model the consequences of alternative scenarios for human development in post-accession Europe on the marine environment, through improved understanding of the relationship between European lifestyles and the state of marine ecosystems, 2003-2006 [1082]), EnviroGRIDS (Building Capacity for a Black Sea Catchment Observation and Assessment System supporting Sustainable Development, 2009-2013 [1083]), EURO-OCEANS (Climate change, biodiversity, ecosystem services, 2005-2009 [1084]), KnowSeas (Sustainability, ecosystem approach, 2009-2013 [1085]), LifeWatch (Biodiversity, 2008-2011 [1086]), MACC (Atmospheric pollution, 2010-2013 [1087]), MARBEF (Ecosystem research, biodiversity, socio-economic analysis, 2004-2009 [1088]), MARLISCO (Marine/Coastal Litter, 2012-2015 [1089]), MEECE (Climate change, anthropogenic pressures, 2008-2012 [1090]), MYOCEAN (Marine core services, 2009-2013 [1091]), ODEMM (Sustainability, 2010-2013 [1092]), PASODOBLE (Atmospheric pollution, 2010-2013 [1093]), PERSEUS (Scientific foundations of adaptive management, 2012-2015 [1094]), WISER (Tools for integrated assessment of ecological status, 2009-2012 [1095]). И это только маленькая часть проектов, финансируемых ЕС за последние 20 лет, которые осуществлялись с участием стран из Черноморского региона.

К сожалению, результаты проектов (отчеты, руководства, рекомендации, модели, их базы данных вместе с данными, и прочие) чаще остаются для внутреннего пользования. Только в последние годы проекты стали сотрудничать с управленческими органами (которые теперь называются stakeholders или end-users проектов), чтобы государства реально смогли обеспечить внедрение принципов экосистемного подхода, КУПЗ, интегрированного управления речными бассейнами и выполнить свои многочисленные обязанности на разных уровнях управления охраны окружающей среды.

Несмотря на глобализацию во всех сферах, надо признать ведущую роль национальной политики, которая, в конечном счете, определяет локальное управление, а от него, в первую очередь, зависит качество жизни людей и их окружающей среды. Не случайно на сегодняшний день все чаще политики и ученые говорят о децентрализации управления и “bottom-up” контроле. Экосистемные подходы (в т.ч. КУПЗ) требуют изменений в системе мышления, которое потом приведет и к переменам в системе

управления. А мышление не меняется с появлением Конвенций, директив или законов, как показывает практика [1096; 1097]. Успешная инициатива есть та, которая движется снизу-вверх и сознательно поддерживается населением. Конечно, для их образования и развития мышления необходимо приложить усилия, поэтому и в КУПЗ важнейшей компонентой являются именно обучение, осведомленность, и право участия общественности в принятии решений.

В Черноморском регионе уже многие годы стоит вопрос, каким образом продвинуть реально КУПЗ на национальном и региональном уровнях. Выбор наиболее подходящего инструмента для осуществления КУПЗ на межгосударственном уровне во многом зависит от уровня сотрудничества в регионе. Регионы с долгой историей сотрудничества могут быстро перейти к принятию обязательных целевых показателей и стандартов. Регионы с небольшим опытом сотрудничества обычно применяют план действий, программы в форме инструментов «мягкого права» (рекомендации, руководства и т.д.).

По сути дела, в настоящее время нет ни одного юридически обязывающего КУПЗ соглашения (договора или протокола) на глобальном или региональном уровне, кроме Средиземноморского Протокола. Даже самые передовые экологические правовые режимы (например, ЕС) до сих пор производят только рекомендации в области КУПЗ. Одинокая попытка Средиземноморцев в области КУПЗ наложить обязательный режим мер является интересным экспериментом, за которым необходимо следить и его уроки усваивать по мере возможности применения для Черноморского региона. Учитывая, что КУПЗ не имеет нормативно-правовой базы в большинстве Черноморских стран, Черноморская Комиссия не посчитала нужным заняться разработкой Протокола КУПЗ, подобного Средиземноморскому. Безусловно, серьёзное преимущество протоколов по сравнению с инструментами «мягкого права» заключается в их правовой природе - это обязательные документы, которые вносят большую ясность в обязательства государств. С другой стороны, то что протоколы являются юридически обязательными, можно рассматривать как недостаток, особенно в ситуации, когда есть необходимость в быстрой и эффективной реакции на срочные проблемы. Разработка, согласование, принятие и последующее вступление в силу протокола может превратиться в чрезвычайно длительный процесс. В отсутствие других применимых инструментов, выбор этой опции может создать ситуацию правового вакуума в течение длительного периода времени. Другой недостаток протоколов состоит в том, что они менее гибкие и всеобъемлющие по сравнению с документами «мягкого права». Нередко государства неохотно берут на себя обязательства и в процессе переговоров вырабатываются протоколы, которые являются слишком общими и расплывчатыми, а, следовательно, недостаточно полезными.

Так как в международной практике в области КУПЗ преобладают руководства, кодексы, рекомендации, планы действий и прочие 'мягкие инструменты', в Черноморском регионе вероятный путь развития в области КУПЗ пройдет через разработку Декларации. Декларация представляет собой разновидность инструментов "мягкого закона». Тем не менее, декларация, как правило, отличается от других необязательных документов, и по форме и по существу. По форме, хотя и не обязательной, они, как правило, принимаются на высоком уровне представителями государств и, следовательно, имеют больший вес и авторитет, чем документы других "мягких законов". Декларация напоминает международный договор; их положения часто выглядят как нормы международных соглашений. На самом деле, практика государств имеет много примеров, когда принятию международного соглашения предшествовала декларация. Таким образом, декларацию можно рассматривать как первый шаг в заполнении существующего правового вакуума в области, которая требует немедленного внимания.

Затем необходимо принятие кодекса, а это – всеобъемлющий и подробный документ, который может служить точкой отсчета для оказания помощи государствам в создании или совершенствовании правовых, организационных и административных структур, необходимых для осуществления международных обязательств. После чего должен быть принят план действий – программа мероприятий, мер и шагов (с указанием конкретных целей и реалистичное расписание их внедрения), которая будет осуществляться в целях обеспечения практической реализации концепции КУПЗ в регионе и отдельных прибрежных государствах. Программа учитывает приоритеты, но гибкость документа позволяет добавление и удаление элементов из него при необходимости или поступлении новой информации о состоянии объекта охраны. К тому же план действий будет не отдельным документом, а частью регионального стратегического плана, который вероятно опять пройдет через ревизию через пару лет.

В долгосрочном плане (5-10 лет), в зависимости от непосредственных достижений, эффективности работы и результатов на основе набора «мягкого права» КУПЗ возможно было бы рассмотреть разработку, при необходимости, имеющего обязательную юридическую силу документа, т.е. дополнительный протокол к Бухарестской конвенции. Такой документ будет разработан на основе достаточного практического опыта, накопленного к тому времени, который покажет конкретные приоритеты Черноморских государств в области КУПЗ и какие обязательства они готовы согласовать для улучшения сотрудничества в этой области.

9.1.2 ОЦЕНКА РОССИЙСКОГО ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ КОТОРОГО ИМЕЮТСЯ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

9.1.2.1 Структура и состояние КУПЗ в России на примере Черноморского региона

Российское законодательство, с одной стороны, достаточно хорошо разработано с точки зрения регуляционных основ сохранения, защиты и использования природных ресурсов. Тем не менее, с переходом на рыночную экономику и появлением института частной собственности, конфликты интересов (конфликт между стремлением максимально эксплуатировать природные ресурсы непосредственно сегодня) в прибрежных зонах России начали приобретать откровенно острый характер. Более интенсивное использование береговых ресурсов и вызываемая этим закономерная потеря устойчивости развития стали вызывать социальные конфликты в прибрежных районах. На Черноморском побережье эта тенденция начала проявляться, прежде всего, в конфликте интересов между оздоровительным отдыхом и развитием транспорта, а в целом – между активизацией экономического развития побережья и защитой окружающей среды. Кроме того, исторически сложившаяся традиция использовать природные ресурсы сверх меры (включая противозаконные практики) мало способствует теоретическим размышлениям о перспективах устойчивого развития. Не будем также забывать об отсутствии единой юрисдикции и соперничестве между пользователями природных береговых ресурсов, отсутствии механизмов разрешения спорных вопросов, неадекватности существующих форм защиты ресурсов и, в первую очередь, об отсутствии как федеральной, так и местной политики управления прибрежными зонами, способной обеспечить необходимую эффективность процессов принятия решений и разрешения конфликтов.

В российском законодательстве отсутствует такая концепция, как единый природный комплекс “суша-море”. Правовое регулирование использования различных природных ресурсов осуществляется в соответствии с положениями российского законодательства и на основании соответствующих специальных подзаконных актов. Государственный контроль, защита, учет и использование таких природных ресурсов относятся к компетенции различных многочисленных административных органов, что мало помогает развитию и реализации концепции комплексного берегового планирования и управления. В России не существует юридически оформленных границ прибрежных зон применительно к КУПЗ, тем не менее, согласно Водному кодексу РФ (3 июня 2006г, № 74-ФЗ), установлены зоны защиты водных ресурсов и прибрежные защитные пояса в целях предотвращения заражения, загрязнения, заиливания и истощения запасов водоемов, а

также сохранения природного разнообразия морской среды обитания и прочих видов живого и растительного мира (Статья 65). Определены конкретные условия экономической и прочей деятельности на этих территориях, и ширина водозащитной зоны для морей установлена в пределах 500 м вглубь суши. Какие-либо иные ограничения не рассматриваются как стандартные и подлежат согласованию в рамках территориальных планов по каждой конкретной территории.

Прибрежные морские территории включают в себя районы водопользования, показанные на рисунке 9.2, и районные санитарные зоны защиты источников воды, устанавливаемые в пределах жилых поселений в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и стандартами, (СанПИН 2.1.5.2582-10, "Санитарно-эпидемиологические правила защиты береговых морских вод в районах общественного пользования водой " (вступили в действие 5 апреля 2010 г)).

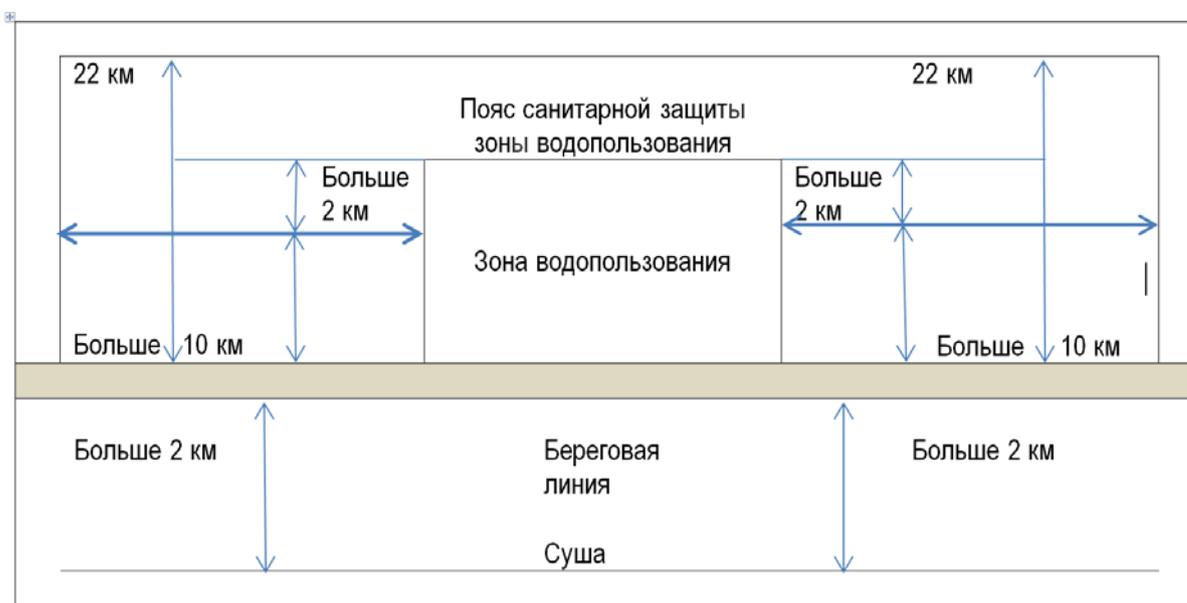


Рисунок 9.2 – Схема организации района водопользования

Для проведения КУПЗ не разработано конкретных механизмов и не создано специальных органов. В общих словах, Департамент архитектуры и градостроительства Краснодарского края осуществляет горизонтальную координацию между различными департаментами и организациями на региональном уровне. Вертикальная координация относится уже к функциям Министерства регионального развития РФ, тем не менее, структура министерства не подразумевает наличия в своем составе специализированного Департамента по вопросам региональной политики прибрежных зон.

9.1.2.2 Структура существующего законодательства РФ в контексте формирования системы КУПЗ и решения трансграничных проблем

Регулирование прибрежных отношений, в том числе имеющих отношение к КУПЗ, в России на настоящий момент осуществляется на основе Конституции, федеральных законов, указов Президента, поручений Правительства РФ и других нормативных актов федерального уровня, а также в соответствии с существующим законодательством субъектов РФ (например, Краснодарского края). Поскольку в российском законодательстве отсутствуют конкретные законоположения по КУПЗ, на практике КУПЗ регулируют федеральные законы в области управления природопользованием/окружающей средой (в общем) и природоохранными мероприятиями (конкретно), а именно:

- Земельный кодекс;
- Лесной кодекс;
- Водный кодекс;
- Градостроительный кодекс;
- законы: “Об охране окружающей среды”, “Об экологической экспертизе”, “О континентальном шельфе РФ”, “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ”, “Об исключительной экономической зоне РФ”, “Об особо охраняемых природных территориях”, “О недрах”, “О животном мире”, “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”, “Об охране атмосферного воздуха” и “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”.

Одним из лучших и наиболее эффективных законов, активно применяемым для сохранения природного разнообразия, является закон РФ “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995г., №174-ФЗ (федеральный закон) [1098]. В соответствии с данным законом, все новые виды деятельности, новые объекты строительства, новые применяемые технологии, так же, как ранее построенные объекты и проведенные работы должны быть приведены в соответствие с требованиями данного закона. Следует отметить, что действительно стратегические принципы КУПЗ сейчас отчасти реализуются в рамках процессов государственной оценки состояния окружающей среды, однако только в недавно начатых проектах. Ни одно из ранее проведенных мероприятий не приведено в должное соответствие с этими принципами. Однако закон не предусматривает какой-либо четко установленный порядок реализации данного требования применительно к производствам и уже построенным объектам. Закон “Об экологической экспертизе” [1098]

предоставляет возможности проведения анализа установленных нормативов и положений законодательных актов с точки зрения, обеспечения безопасности состояния окружающей среды. К сожалению, такие законодательные акты продолжают оставаться бездействующими, и соответствие с их положениями трудно отследить.

В соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" № 174-ФЗ [1098], предусматривается проведение процедуры ОВОС для всех проектов, которые могут оказать существенное воздействие на состояние окружающей среды на побережье. Согласно ему планы и программы должны проходить процедуру стратегической экологической оценки (СЭО). Все документы должны публиковаться в СМИ и размещаться в интернете для общественного обсуждения и слушаний. Например, проекты документов " Нормативы допустимого воздействия на реки бассейна Черного моря" и "План управления речными бассейнами рек Черноморского бассейна" вместе с протоколами их слушаний размещены на сайте Кубанского Бассейнового Водного Управления [1099]. Тем не менее, никаких специфических правил проведения ОВОС и СЭО для прибрежной зоны, в том числе трансграничного характера не разработано. Имеются два примера проведения трансграничной ОВОС по двум проектам, а именно:

1. Газопровод Россия - Турция («Голубой поток») – 2002г.
2. Газопровод Россия-Болгария («Южный поток») – 2010г.

Тем не менее, для публичного обсуждения документы опубликованы не были.

Определенные принципы КУПЗ оговариваются положениями Градостроительного кодекса РФ (2004г), однако данный законодательный акт не учитывает природных особенностей земельных угодий и прибрежных зон, и установления контроля за их развитием. Работа на федеральном уровне по проекту закона КУПЗ на настоящий момент приостановлена. Принципы КУПЗ находят частичное отражение в положениях Градостроительного кодекса, и непосредственно в рамках разработки территориальных планов разного уровня, предусматривающих функциональное зонирование. Тем не менее, методология оценки важности природных ресурсов для природных зон пока официально не утверждена. Законодательство по территориальному планированию предусматривает функциональное зонирование, но до сих пор не утверждена методология оценки ПЗ.

Территориальные проекты планирования на уровне муниципалитетов обозначают места, запрещенные под застройку и развитие, и места, где они ограничены. Территории, где городское строительство и развитие запрещены или ограничены, оговариваются территориальными планами муниципалитетов, однако положения таких планов не имеют непосредственного отношения к ПЗ. Не существует и ограничений на продольное развитие городского строительства и создание новых транспортных инфраструктур

непосредственно вдоль побережья. Хотя, в общем и целом, население имеет право доступа и пользования общественными водоемами, конкретные вопросы доступа к морскому побережью не оговариваются никак. Специальных ограничений на подъезд автомобилей и подход судов вне пределов официально охраняемых территорий не существует.

В соответствии со Статьей 10 Градостроительного кодекса РФ, документация по территориальному планированию включает в себя границы территорий, находящихся под угрозой стихийных сил природы или техногенных катастроф. На таких территориях на развитие накладываются ограничения. Перед утверждением планов и схем ТП, на региональном уровне проводятся экологическая экспертиза и общественные слушания. Такая процедура утверждена Градостроительным кодексом и Федеральным законом "Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ от 23 ноября 1995г.).

В соответствии со Статьей 6 Водного кодекса РФ:

1. наземные водоемы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются общественными водоемами, т.е., водоемами, открытыми для широкого доступа, если данный Кодекс не предусматривает иное;

2. каждый человек имеет право доступа к общественным водоемам с правом бесплатного пользования ими в личных и хозяйственных целях, если не оговорено иначе положениями данного Кодекса или прочими Федеральными законами.

Как показывает практика, эти положения данного закона соблюдаются не везде. Чаще всего нарушения наблюдаются на наиболее ценных с хозяйственной, а иногда и природоохранной точки зрения местах побережья. К примеру, в пределах города Сочи участки с открытым и бесплатным доступом к пляжу единичны. Поскольку юрисдикция и правоприменение на морском берегу отягощены наличием противоречий в действующем законодательстве и коррупционного элемента, принятие решений об открытии для открытого доступа на отдельные участки берега затягивается на десятилетия.

Земельный кодекс (2001г.) предусматривает, в числе прочего, создание механизмов передачи определенных земельных угодий государственному сектору. Существует единый механизм приобретения, уступки, дарения или передачи земли государственному сектору, устанавливаемый положениями Земельного кодекса РФ (2001г.), действие которого распространяется на прибрежные зоны. Специальный механизм приобретения, уступки, дарения или передачи земли государственному сектору был разработан в целях подготовки к Олимпиаде «Сочи-2014» и утвержден на основании Федерального закона. Существует много примеров применения данного механизма в процессе подготовки к Олимпийским играм «Сочи-2014». В соответствии со статьями 9, 10 и 11 Земельного кодекса РФ,

региональные и местные органы власти несут ответственность за вопросы земельного управления в зависимости от непосредственного вида земельных угодий. Не имеется примеров создания частных или неправительственных организаций по защите природного разнообразия ПЗ посредством охранного владения. Сохранение экологически важных земель проводится только путем создания ООПТ государственного подчинения. Не существует института попечительства над охраняемыми территориями.

Ограничения хозяйственной деятельности в прибрежной зоне вводит Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" № 26-ФЗ от 23 февраля 1995г; Водный кодекс РФ № 74-ФЗ от 3 июня 2006г); Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г.). Кроме Водного кодекса, ни в одном из документов не установлено единообразное расстояние удаленности от берега для границ защитных или охранных зон. С одной стороны, это позволяет при их установлении учитывать природные, региональные, административные и иные особенности территории, с другой – способствует многочисленным нарушениям, проистекающим из неопределенности границ. Ограничения могут существовать и за пределами особо охраняемых территорий, если это указывается в планах территориального развития. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ, любое строительство может быть начато только после получения соответствующего на него разрешения, которое выдается Министерством регионального развития после получения таким проектом положительной оценки со стороны службы государственной экспертизы, причем с учетом результатов и экологической экспертизы.

Выше сказанное означает, что побережье частично защищается различными законами, однако это относится к менее, чем половине всей длины береговой линии. Можно сказать, что российское законодательство, в общем, соответствует самым основным принципам КУПЗ за следующими «небольшими» исключениями:

- принцип принятия решений по экономическим, социальным и связанным с охраной окружающей среды вопросам на государственном, региональном и местном уровнях в свете интересов настоящего и будущего поколений граждан;
- принцип интегрированного подхода к управлению ПЗ;
- принцип открытости информации по состоянию окружающей среды;
- участие широких кругов общественности в процессах принятия решений и в контроле за исполнением резолюций по рассмотренным вопросам;
- принцип эффективного и постоянного взаимодействия администраций различного

уровня.

Тем не менее, следует отметить, что неоднократно на федеральном и региональном уровнях предпринимались многочисленные попытки организовать разработку и принятие нормативных актов по КУПЗ. Так, в середине 90-х годов Государственная дума РФ рассмотрела проект соответствующего федерального закона. Аналогичным образом, Законодательным собранием Краснодарского края были утверждены правила создания целевой группы по разработке закона о решении проблем прибрежных зон Черного и Азовского морей. Однако данная работа не была доведена до конца.

Следует упомянуть еще один документ, также рассматривающий некоторые аспекты регулирования трансграничных проблем. Концепция приграничного сотрудничества в РФ (утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р) [1100] содержит следующие положения:

Концепция приграничного сотрудничества в РФ (далее именуется - Концепция) определяет цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества.

Под приграничным сотрудничеством в РФ понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий РФ и сопредельных государств.

Приграничное сотрудничество в РФ основывается на следующих принципах:

- ненанесение ущерба экономическим и иным интересам государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;
- учет особенностей приграничных территорий РФ и сопредельных государств, в том числе ... природно-ресурсных, социально-экономических, градостроительных, транспортных условий развития приграничной территории;

Приграничная территория РФ включает в себя российскую часть ... внутренних морских вод и территориального моря РФ, где установлены пограничный режим, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе РФ, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря.

Основными задачами приграничного сотрудничества в РФ являются:

- совместное создание и эффективное развитие экономической и социальной инфраструктуры на приграничных территориях;
- совместное решение экономических, транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических, гуманитарных и других проблем приграничных территорий;
- осуществление согласованной градостроительной политики на приграничной территории;
- создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия;

Для развития приграничного сотрудничества могут быть рекомендованы следующие направления деятельности:

- сотрудничество в сфере задач градостроительного планирования и развития приграничных территорий с учетом их природно-ресурсного потенциала, социально-экономической, экологической обстановки, уровня развития инженерно-транспортной инфраструктуры, сохранения историко-архитектурного и культурного наследия;
- совместная разработка градостроительных программ, скоординированных по времени, задачам и по их правовому обеспечению;
- проведение научно-исследовательских работ по социально-экономическому развитию приграничных территорий.

Сотрудничество в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды включает в себя:

- проведение политики, направленной на соблюдение интересов РФ при совместном решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов;
- совместное использование трансграничных месторождений полезных ископаемых и воды, а также предупреждение трансграничного переноса вредных отходов по земле, воздуху и водным потокам вредных отходов производства;
- содействие соответствующим уполномоченным органам в осуществлении экологического контроля на приграничных территориях, организация взаимного информирования и оказания помощи в предупреждении и ликвидации на приграничных территориях чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера, реализациях природоохранных программ и проектов;

- содействие в пересечении государственной границы группами специалистов и транспортными средствами для совместного экологического контроля и для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- совместное решение вопросов в области охраны и рационального использования трансграничных вод и их экосистем путем разработки и реализации согласованных планов, программ, проектов по использованию и охране вод, принятия мер по предотвращению или сокращению поступлений загрязняющих веществ, применения современных технологий рационального использования водных ресурсов, эффективных очистных сооружений и водосберегающих технологий производства, обеспечения соответствующего технического состояния гидротехнических и водоохраных сооружений на трансграничных водах, принятия мер по недопущению ухудшения гидрологического и гидрохимического режима трансграничных вод и состояния их экосистем, осуществления согласованного природоохранного надзора;

- реализация согласованных проектов землепользования на приграничных территориях, создание особо охраняемых природных территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.).

9.1.2.3 Структура административных органов управления прибрежной зоной в контексте решения трансграничных проблем

Поскольку в России разработано законодательство по многим аспектам охраны окружающей среды и природопользования, и все направления национальной политики содержат соответствующие нормы/стандарты, то может сложиться впечатление, что осуществляется полноценная охрана окружающей среды (включая прибрежные зоны и трансграничные природные объекты) от нерациональной хозяйственной деятельности и нанесения ущерба окружающей среде. Однако, секторальный характер правовых норм в области лесного и водного хозяйства, земельных угодий (в соответствующих Кодексах) и прочих компонентов окружающей среды плохо сочетается с комплексным подходом, необходимым для охраны окружающей среды или КУПЗ на основе экосистем, что свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер по обеспечению охраны природы. Территориальное планирование, осуществляемое в основном в рамках Градостроительного кодекса, могло бы являться хорошим инструментом комплексного подхода к сбалансированному планированию хозяйственной деятельности в пределах территорий разного уровня (включая элементы КУПЗ и трансграничные природные объекты). Реально же, управление каждым из элементов природной среды (водными

объектами, лесами, недрами и т.д.) осуществляется отдельными ведомствами, формально не подчиняющимися местным органам управления. В результате решения (часто вполне грамотные) по комплексной охране окружающей среды в рамках схем территориального планирования (СТП) могут игнорироваться (чаще всего так и происходит).

Что касается природоохранного законодательства, в сфере применения которого имеются трансграничные природные объекты, а именно морские побережья, нормативные акты РФ не рассматривают ПЗ в качестве объекта управления, и не существует единого закона или базовых нормативных актов, которые могут использоваться для комплексного регулирования ее проблем. Градостроительное территориальное планирование может затрагивать берега или прибрежные акватории, но реального управления на их базе не осуществляется, поскольку часто и сам берег, и акватория выходят за рамки юрисдикции местных властей. Не существует также структур комплексного управления и наблюдается общее отсутствие интереса к КУПЗ. Исторически, отсутствие интереса к КУПЗ может быть продемонстрировано на примере Азово-Черноморского региона РФ:

- В 1993-1994гг., согласно целому ряду Указов Президента, природные ресурсы побережья Черного и Азовского морей рассматривались в качестве федеральных природных ресурсов, относимых к ООПТ федерального значения.

- Указ Президента №1470 от 6 июля 1994г. (с поправками от марта 1996 г.) предписывал Правительству РФ совместно с администрациями Краснодарского края и Ростовской области разработать в 1994-1995гг. программу КУПЗ для побережий Черного и Азовского морей с учетом развития зон отдыха и здравоохранения, и прочих территорий с сопредельными морскими акваториями.

- Правительство РФ приняло постановления № АЗ-П9-31268 от 10 октября 1995г. и № АЗ-П9-35401 от 17 ноября 1995г. о разработке вышеупомянутой программы, нацеленной на сохранение и поддержание максимального потенциала природных ресурсов и обеспечения необходимого качества окружающей среды. Правительство РФ приняло Постановление № 704-р от 1 мая 1996г. по финансированию Министерством природных ресурсов РФ и Комитетом по водным ресурсам МСХ РК разработки федеральной целевой программы (ФЦП) “Комплексного управления прибрежными зонами Черного и Азовского морей с учетом задачи рационального использования природных ресурсов Черного моря и сопредельной территории”.

- Упомянутая целевая Федеральная программа была разработана и утверждена. Тем не менее, Распоряжение Президента № 1081 от 28 августа 1997г. указывало, что было бы целесообразным не принимать никаких решений до конца 1997г. относительно принятия и выполнения данной ФЦП. С тех пор более не предпринималось попыток разрешения

проблем, связанных с КУПЗ, в Черноморском регионе.

Как было указано выше, на настоящий момент в России не существует конкретных организационных структур, способных решать вопросы комплексного управления прибрежными зонами. Повседневное государственное управление в прибрежных зонах РФ в пределах существующего территориального деления осуществляют следующие властные структуры:

Органы исполнительной и представительной власти РФ.

Основная роль здесь принадлежит Министерству природных ресурсов РФ, Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Федеральному агентству по рыболовству, Федеральной службе по контролю и надзору за качеством управления здравоохранением и социальным развитием, Федеральному агентству морского и речного транспорта.

Органы исполнительной и представительной власти субъектов РФ (структура управления на примере Краснодарского края):

• Законодательное собрание и Администрация Краснодарского края и их структуры, оказывающие наибольшее влияние на состояние береговых процессов:

- Департамент развития курортного комплекса и туризма Краснодарского края;
- Департамент биологических ресурсов, экологии и рыболовства;
- Комитет жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края;
- Департамент по чрезвычайным ситуациям и государственному контролю состояния окружающей среды Краснодарского края;
- Другие подразделения краевой администрации (по вопросам сельского хозяйства, строительства, транспорта).

Особая роль в процессе сохранения и защиты водных ресурсов, включая ресурсы Азовского и Черного морей, принадлежит территориальному подразделению федерального Агентства по водным ресурсам, т.е., Кубанскому Бассейновому Водному Управлению (БВУ). Кубанское БВУ является элементом системы федерального управления водными ресурсами, который в пределах территориальных субъектов РФ представляет службу водного хозяйства Департамента природных ресурсов, включая Республику Адыгею, Ставропольский край и Краснодарский край (общее число сотрудников 70 человек на 01.01.2005г). В процессе осуществления государственного управления в области пользования и охраны водных объектов, Кубанское БВУ устанавливает нормативы пользования водой, осуществляет контроль за режимом работы водных объектов и предприятий, планирует пропускную способность водозаборных сооружений и подачу

водных ресурсов, проводит эксплуатационное регулирование подачи водных ресурсов в соответствии с потребностями населения, субъектов экономической деятельности и условиями общей ситуации управления водными ресурсами, в особенности в засушливый и влажный периоды. Особое внимание обращается на режимы переработки сточных вод, и контроль в этой области подпадает под ответственность экологических органов и Департамента санитарно-эпидемиологического контроля. Кубанское БВУ руководствуется в своей работе схемами и правилами эксплуатации, и основным регулирующим документом служат «Схемы комплексного пользования и охраны водных ресурсов бассейна реки Кубань»¹.

Органы исполнительной и представительной власти муниципальных единиц.

Как показывает реальный опыт, в рамках полномочий этого уровня управления может осуществляться регулирование хозяйственной деятельности на морском берегу в пределах населенных пунктов (городских округов). К такому регулированию относится контроль санитарного состояния территории, поверхностных вод. Что же касается размещения тех или иных хозяйственных объектов в прибрежной зоне, большая часть полномочий уходит на более высокие уровни власти (поскольку даже государственная экологическая экспертиза уже находится в подчинении региональных или даже федеральных властей). Что же касается побережий за пределами населенных пунктов, то они большей частью находятся уже за рамками полномочий муниципальных властей (хотя располагаются в территориальных границах муниципалитета), поскольку являются либо лесными угодьями, либо водными объектами (лиманы и плавни), либо сельскохозяйственными угодьями. Если учесть, что акватории морей относятся к федеральной зоне ответственности, влияние местных властей на управление этими зонами минимально, и чаще всего носит лишь рекомендательный характер.

Очевидно, что для эффективной работы такого количества разноуровневых или смежных административных органов управления прибрежными зонами, необходимо создание особого механизма совместного сотрудничества в вопросах управления прибрежными зонами в целях комплексной организации этой деятельности. Более того, при таком обилии руководящих органов нет ни одного, способного решить трансграничные

¹ Большая часть зоны деятельности Кубанского БВУ лежит в бассейне реки Кубань, которая является основным источником водоснабжения населения, хозяйственной, промышленной и сельскохозяйственной деятельности. В бассейне Кубани функционирует самый мощный на Северном Кавказе водохозяйственный комплекс. В него входит пять подпорных гидроузлов (Усть-Джегутинский, Невинномысский, Федоровский, Белореченский, Майкопский), обеспечивающих забор воды в крупные водохозяйственные системы, деривационные каналы и выравнивающие водохранилища гидроэлектростанций, а также Тиховский вододелительный гидроузел, восемь крупных водохранилищ - Краснодарское, Шапсугское, Крюковское, Варнавинское, Кубанское, Сенгилеевское, Егорлыкское, Новотроицкое (http://www.kbv-u-fgu.ru/zona_deyat).

проблемы, либо даже выработать механизм их решения.

Нормативной основой для создания такого механизма может и должен служить единый закон о прибрежных зонах России (Береговой кодекс), который бы также регулировал создание соответствующего органа (структуры), наделенного полномочиями проведения КУПЗ, в том числе трансграничных побережий.

9.1.2.4 Национальные стратегии ПЗ, планы и программы в контексте формирования системы КУПЗ на примере Краснодарского края

Национальный уровень.

В России на настоящий момент не имеется разработанных специализированных национальных стратегий КУПЗ или планов развития КУПЗ. Тем не менее, в Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010г. (№2205-р), в качестве одной из стратегических целей обозначен «переход к комплексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления». Эту цель предполагается достигнуть решением двух задач:

- *нормативное правовое обеспечение* практики разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны (предложения в типовые макеты комплексных стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ и программ развития муниципальных образований, обеспечивающие в качестве самостоятельного компонента разработку и реализацию программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий). Ответственно за исполнение – Минэкономразвития России.

- *разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий* и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов РФ и программ развития приморских муниципальных образований. Ответственны за исполнение – субъекты РФ.

Как видно, в вышеприведенном документе достаточно четко поставлена цель, но механизм реализации самой Стратегии не разработан. Закономерно то, что целевые показатели I-го этапа (2010-2012годы) выполнения Стратегии (Предложения в типовые макеты комплексных стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ и программ развития муниципальных образований – 100 шт.; Количество приморских субъектов РФ и муниципальных образований, реализующих или разрабатывающих программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий – 21шт.) – не выполнены вообще. Основной причиной такого положения стало то, что различные виды морской деятельности курируются целым рядом федеральных органов исполнительной власти РФ, но ни для одного из них она не является приоритетной, что не позволяет возложить на какое-либо из отраслевых ведомств задачи по координации

реализации Стратегии [1101]. Одновременно Стратегия фактически не является обязательной для «сухопутных» органов исполнительной власти. Необходима консолидация всего спектра управления *«приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления»*, в рамках единого Берегового кодекса.

Региональный уровень (на примере Краснодарского края).

В большинстве схем территориального развития (СТП) для приморских регионов имеются отдельные элементы или блоки, посвящённые КУПЗ. Такие блоки имеются также в некоторых других документах регионального уровня, например: программа мониторинга за состоянием водных объектов на территории проведения Олимпийских игр "Сочи-2014" (2008г.); система мониторинга за состоянием окружающей среды для Краснодарского края (2008г.); нормативы допустимого воздействия на реки Черноморского бассейна (2009г.); план управления речными бассейнами рек Черноморского бассейна (2010г.). Опыт, приобретенный во время реализации этих документов, может использоваться для подготовки и разработки стратегии или программы КУПЗ.

На настоящий момент, в соответствии с решением губернатора Краснодарского края, на стадии экспертизы находится Генеральный план городского округа город-курорт Анапа [1102]. Данный документ предусматривает зонирование территории с учетом природных особенностей. Для курортных городов Сочи и Геленджик уже разработаны Генеральные планы. Процедуры территориального планирования разработаны в соответствии с градостроительным кодексом Российской Федерации, который служит реальным механизмом обозначения и установления границ, в пределах которых городское развитие и прочая деятельность подлежат ограничению и, при необходимости, запрещению. Однако следует отметить, что проектов разработки стратегии КУПЗ для всего Черноморского побережья России не существует.

Одним из имеющихся инструментов является создание Общественного совета по окружающей среде при губернаторе Краснодарского края, участвующего в обсуждении экологических проблем, в том числе относительно регулирования или ограничения хозяйственной деятельности. К примеру, с учетом рекомендаций Общественного совета по окружающей среде, при содействии главы Администрации (губернатора) Краснодарского края, действия, предполагавшие добычу песка в акватории Черного моря поблизости от курортного города Анапы, была приостановлены в 2012г.

9.1.2.5 Охрана прибрежных экосистем, береговых ландшафтов и культурного наследия в существующем законодательстве на примере Краснодарского края

Действует ряд Федеральных законов, обеспечивающих защиту и сохранение морской среды обитания:

1. В соответствии со Статьей 58 Федерального закона "Об охране окружающей среды", под особой охраной находятся достояния природы, являющиеся объектом особой природоохраны и взаимосвязанные исторические, культурные, эстетические, восстановительные, реабилитационные и прочие важные процессы. В целях охраны такого достояния природы должен устанавливаться особый правовой режим, в частности, должны создаваться особо охраняемые природные территории.

2. Федеральный закон "О животном мире" № 52-ФЗ от 24 апреля 1995г регулирует отношения в области защиты и использования животного мира (включая рыб и ракообразных/моллюсков), а также в области сохранения и восстановления соответствующей среды обитания в целях расширения биологического разнообразия.

3. Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" №166-ФЗ от 20.12.2004г. регулирует отношения в области рыболовства и сохранения разнообразия водных биологических ресурсов (не включая ракообразных и моллюсков), а также в области сохранения и восстановления соответствующей среды обитания в целях расширения биологического разнообразия. Россия пока что не подписала Протокол к Бухарестской конвенции о биологическом разнообразии и сохранении ландшафтов Черного моря. На сегодняшний день, для Черного моря не разработано международных и национальных программ по защите морской среды обитания.

4. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" № 33-ФЗ от 14.03.1995г. регулирует отношения в области организации, защиты и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных природных комплексов и объектов, особых природных образований, объектов растительного и животного мира, их генофонда, а также для изучения естественных процессов биосферы и контроля за изменением их состояния и развитием экологически грамотного отношения населения. Процедура создания и использования ООПТ регулируется Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" № 33-ФЗ от 14.03.1995г. Запрещается отчуждение земель, памятников природы за исключением случаев, оговоренных законом. Земельные угодья, в пределах территорий с особо охраняемыми природными объектами, являющимися предметом особого природоохранения и имеющие научное, историческое, культурное, эстетическое, восстановительное, реабилитационное

или другое важное значение, не подлежат приватизации. В силу неопределенности статуса прибрежной зоны, где сталкиваются интересы федеральных, региональных и муниципальных уровней власти, создание и функционирование ООПТ сопряжено с огромными трудностями. Это привело к тому, что в пределах Черноморского побережья практически нет ООПТ, ограничивающих хозяйственную деятельность в прибрежной зоне. Поскольку ни одно водно-болотное угодье, расположенное в прибрежной полосе Черноморского побережья России, не включено в основной список Рамсарской Конвенции, тут нет территорий или акваторий, попадающих под действие Конвенции. На российском побережье Черного моря располагается только одна охраняемая морская территория – Утришский заповедник, границы которого показаны на рисунке 9.3, который получил статус федерального заповедника в 2010г. Отдельные прибрежные ландшафты охраняются только в пределах охраняемых территорий, как то Сочинский национальный парк, Тамано-Запорожский заказник.



Рисунок 9.3 – Границы государственного Утришского заповедника

5. Охрана культурного наследия регулируется Федеральным законом № 73-ФЗ от 25 июня 2002г. "Об объектах культурного наследия (исторических и культурных памятниках) РФ». На морском берегу их много (хотя далеко не все документированы и имеют охранный статус), подводных культурно-исторических памятников в пределах российской прибрежной зоны не существует (точнее, вообще не проводилась работа по их учету и документированию).

9.1.2.6 Охрана берегов и противодействие опасным природным процессам в контексте КУПЗ на примере Краснодарского края

Разработаны национальные, региональные и местные аварийные планы для выполнения положений Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» № 68 ФЗ от 21 декабря 1994г. Аварийные планы разрабатываются непосредственно по каждой территории и включают в себя меры, конкретно на нее ориентированные (к примеру, смерчи, паводки, сели, наводнения, штормы). Министерство по чрезвычайным ситуациям РФ отвечает за выполнение этих планов. Существуют специальные кризисные центры национального и регионального уровня для разрешения чрезвычайных ситуаций. Оценка уязвимости береговой экосистемы и источников повышенной опасности обычно проводится в рамках муниципальных планов территориального развития. Такие оценки проводились в рамках планов территориального развития некоторых прибрежных муниципалитетов.

Что касается мер предотвращения, противодействия и адаптации, то они большей частью ориентированы на борьбу с наводнениями и береговой эрозией. Как указывается, в связи с отсутствием надежных данных по изменению климата, никаких мер в этой области не предпринимается. До настоящего времени, влияние поднятия уровня моря не отражается на российской части побережья Черного моря. В Черноморском бассейне принимаются меры по восстановлению природного потенциала, в частности, делаются попытки остановить береговую эрозию.

Разработан ряд документов для поддержания природного потенциала экосистемы:

- Нормативы допустимого воздействия на реки Черноморского бассейна (утверждены в 2010г.);
- План управления речными бассейнами для рек Черноморского бассейна (разработан в 2010г.).
- Существует определенное число проектов и планов восстановления и защиты побережья района Сочи, некоторые из них разработаны при поддержке экспертов ЮНЕП в рамках подготовки к Зимним олимпийским играм 2014 г.

9.1.2.7 Участие общественности, образование и исследования, повышение квалификации, увеличение осведомленности в контексте развития системы КУПЗ

В настоящее время не существует консультативных форумов или прибрежных партнерств по проблематике КУПЗ в целом. Открытые разбирательства или обсуждения ограничиваются проведением экологической экспертизы проектов. Есть определенные механизмы посредничества и разрешения споров по градостроительству, и в соответствии с соответствующими процедурами, предусматривается право оспаривать планы и проекты, хотя и без подробной конкретизации. Считается, что в рамках Общественного совета по охране окружающей среды, созданного по решению губернатора Краснодарского края, населению предоставляется мощный механизм участия широких кругов общественности.

В соответствии с Федеральным законом № 1550-1 от 6 июля 1991г "О местном самоуправлении в Российской Федерации", занимающиеся вопросами охраны окружающей среды НПО могут принимать участие в работе консультативных органов муниципалитетов в соответствии со специально предусматриваемыми законом процедурами. Все проекты, планы и программы, разрабатываемые для прибрежных зон, являются предметом открытых обсуждений и слушаний.

Согласно Градостроительному кодексу РФ, местные органы власти несут ответственность за посредничество и создание комиссии по разрешению спорных вопросов, а также проведение процедур утверждения планов и программ развития ПЗ. В соответствии с решением губернатора Краснодарского края, создан Общественный совет по вопросам охраны окружающей среды [1103], одной из последних инициатив которого явилось создание особо охраняемых территорий сохранения песчаных дюн вблизи Анапы.

Согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусмотрены специальные процедуры согласования планов и проектов, а также право их оспаривания. Местные органы власти отвечают за создание комиссии по разрешению споров и проведение процедур утверждения планов и программ развития прибрежных зон, включающих в себя проведение общественных слушаний. Проведение общественных слушаний предусматривается Федеральным законом РФ № 131-ФЗ от 6 октября 2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Процедуры общественной экологической экспертизы прописаны в Федеральном законе "Об экологической экспертизе" № 174-ФЗ от 23 ноября от 1995г. Вся планируемая деятельность подлежит обсуждению с местным населением, которое организуется местными органами власти, и в ходе проведения процедуры государственной экологической экспертизы принимается во внимание мнение общественности.

Только один российский ВУЗ – Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ) в Санкт-Петербурге включает в свою программу предмет КУПЗ на национальном уровне [1104]. В других университетах в образовательные процессы включаются отдельные элементы, относящиеся к КУПЗ (к примеру, ландшафтное планирование в Московском государственном университете). Специальный курс по "Прибрежной политике" и "Стратегии управления прибрежными зонами" был включен в программу обучения в Кубанском государственном университете (Черноморский регион России) в 2006–2009гг. при поддержке проекта EuropeAid. К сожалению, после перехода на систему высшего образования бакалавр/магистр, программа обучения была пересмотрена и данный курс из нее исключен. На местном уровне преподавание или обучение по программам КУПЗ не ведется.

Специальный исследовательский центр, учрежденный Министерством природных ресурсов и окружающей среды РФ, работает в качестве Центра деятельности по КУПЗ при Черноморской комиссии и территориально располагается в Кубанском государственном аграрном университете. Он называется Научно-исследовательским институтом прикладной и экспериментальной экологии. Директор и специалисты данного института в 1998–2004гг. принимали участие в разработке и проведении проектов КУПЗ в рамках программ TACIS и EuropeAid в Черноморском регионе. Как уже отмечалось, работы по упомянутым проектам включали также пилотный проект КУПЗ в Геленджике, разработку региональной методологии для территориального планирования КУПЗ, проект региональной стратегии КУПЗ для Черного моря и т.д.

Консультативная группа КУПЗ организована при Черноморской комиссии, являющейся крупнейшим международным органом регионального уровня, который обеспечивает обмен информацией между Черноморскими странами. Показатели измерения прогресса, достигнутого в процессе осуществления КУПЗ, теперь используются в рамках работы Консультативной группы КУПЗ при Черноморской комиссии. Ежегодно дается оценка пользования и управления ПЗ, и полученные данные направляются в Черноморскую комиссию. Консультативная группа КУПЗ ежегодно подготавливает отчеты КУПЗ, которые, однако, пока что не открыты для широкого доступа. Данные пятилетних оценок состояния побережья и прогресса по КУПЗ включаются в открытые для широкого доступа отчеты BSC SoE и SAP IR [1064].

9.1.2.8 Перспективы развития системы КУПЗ в России

Как показал вышеприведенный обзор, в России имеется целый свод нормативно-правовых актов, так или иначе регулирующих отдельные аспекты хозяйственного использования, администрирования и охраны прибрежных зон, но в целом они имеют крайне ограниченное применение на практике. Они реально существуют, но на деле почти не оказывают на происходящее значимого влияния.

Как отмечалось, закон “Об охране окружающей среды”, предусматривая возможности, говорит о необходимости проведения государственной экологической оценки любого нормативного законодательного акта. Вопрос заключается в том, сколько таких законодательных актов прошло такую государственную экологическую оценку? Скорей всего ответ будет «ни один», хотя господство права и превалирует, и оно должно уважаться. Пример этого еще раз свидетельствует, что практика установления правила и претворения в жизнь положений закона часто не одно и то же: законодательные процессы следуют своей логике развития, в то время, как практика следует своим путем. Законодательная и правоохранительные практики часто идут поврозь, и разделяет их коррупция. Именно поэтому необходимо разработать эффективный механизм соблюдения положений закона параллельно процессам законодательства.

Проблема применения на практике положений закона непосредственно связана с возможностями системы управления отслеживать соблюдение его положений. Поэтому эффективный механизм соблюдения должен иметь в качестве поддержки эффективную систему управления прибрежными зонами (КУПЗ, о котором мы говорим). Такая система управления должна включать в себя определенные структуры, имеющие полномочия и несущие ответственность за регулирование управления прибрежной зоны в целях защиты побережья, его развития и оптимального использования.

Таким образом, первоочередным вопросом является разработка и введение в России в действие механизма комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ). Чтобы система КУПЗ сформировалась и заработала в России, необходимы:

- Разработка “Российской” идеологии и методологии, стратегических принципов КУПЗ Российской Федерации;
- Выработка последовательных целей и постановка конкретных решаемых задач перед КУПЗ Российской Федерации;
- Создание механизмов КУПЗ совместно со структурами, необходимыми для достижения целей КУПЗ;
- Продвижение принципов КУПЗ в образовательной деятельности;

- Разработка нормативной основы КУПЗ и эффективной правоохранительной практики;
- Конкретизация предмета экологического права;
- Повышение осведомленности населения и активизация его участия в процессе принятия решений по развитию прибрежной зоны;
- Целевые программы.

Таким образом, для укрепления КУПЗ, необходимо соблюдать следующую очередность: Во-первых, формулирование идеологии и определение целей, и конкретных задач/плана действий, во-вторых, разработка механизма управления, который может позволить выполнить план действий. Что касается практики законодательства и правоохранительной деятельности в качестве основы механизма организации и управления, направленного на достижение поставленных задач и намеченных целей, то развитие их должно идти параллельно друг другу, то есть, посредством взаимозависимости и взаимосвязи, что означает, что без господства закона, нельзя создать эффективный механизм организационной структуры, и наоборот.

Для определения целей КУПЗ, необходимо произвести в России переоценку всего процесса КУПЗ, в особенности применительно к области планирования. Целевое планирование и координация промышленной, технической и социально-экономической деятельности в прибрежной зоне начинается с природно-экономического зонирования побережья (с учетом современного и перспективного состояния природной окружающей среды) и его рациональной организации с выделением сельскохозяйственной, промышленной, оздоровительной, торговой и резервной зон. Главной целью такого планирования и координации экономической деятельности в прибрежной зоне должно быть сохранение и оптимальное использование потенциала прибрежных природных ресурсов во благо настоящего и, что еще более важно, будущего поколения людей.

Также, идеология КУПЗ должна базироваться на видении взаимосвязей. Например: земельные угодья и водные ресурсы побережья используются устойчивым образом, повышая тем самым экономическое развитие и создавая более здоровую и безопасную окружающую среду на благо сегодняшнего и будущего поколений. Необходимые цели могут быть сформулированы следующим образом:

- а) создание логически обоснованной и рациональной основы для принятий решений, что повысит уверенность инвесторов и поможет сохранить стоимость сделанных инвестиций;
- б) содействие эффективному использованию ресурсов;
- в) обеспечение наличия земельных угодий, достаточных для развития, в

особенности, прибрежного развития, в удобном местоположении;

г) обеспечение необходимых инфраструктур и услуг (включая коммунальные службы) до начала деятельности по развитию;

д) определение и защита важных ресурсов окружающей среды;

е) предотвращение или контроль развития территорий потенциальной опасности (например, земель, подверженных наводнению или береговой эрозии почвы) с учетом последствий изменения климата;

ж) создание основы для обеспечения устойчивого развития и использования ресурсов в прибрежной зоне (например, устойчивое развитие туризма и создание рациональной основы для управления береговой зоной) посредством совершенствования координации между центральными и местными властями;

з) нейтрализация конфликтов, связанных с использованием ресурсами и земельными угодьями, возникающих между человеком и природой, и между различными категориями пользователей и разработка преактивной береговой зональной политики и программы предотвращения возникновения подобных конфликтов в будущем;

и) разработка комплекта рабочих механизмов и инструментов по содействию проведения КУПЗ.

В КУПЗ, как в любой системе управления, цели определяются на основании приоритетов (определяется, что имеет первостепенное значение, а что вторично, чему отводится главенствующая роль, а чему – второстепенная). Всегда существует дефицит ресурсов, времени и средств, необходимых для достижения главной цели, поэтому мы должны стремиться к достижению ее, делая шаг за шагом, посредством решения малых задач, достижения малых целей. Кроме того, возникает необходимость объединения существующей административно-территориальной системы с целями комплексного управления прибрежной зоной и дальнейшего развития институциональной основы. Настойчиво рекомендуется провести децентрализацию КУПЗ, т.е., предоставить особые полномочия и наделить конкретной ответственностью региональные органы власти и муниципалитеты прибрежной зоны. Более того, местное население можно наделить определенными полномочиями, возложить на него конкретную ответственность.

Развитие системы КУПЗ (да и всего природоохранного законодательства), невозможны без «экологизации» и «криминализации» существующего и разрабатываемого законодательства. Концепция экологизации подразумевает абсолютную приоритетность сохранения природного разнообразия окружающей среды и взаимосвязанных вопросов по сравнению с другими вопросами в процессе разработки законодательных актов и правоохранительной практики. Концепция криминализации законодательства по охране

окружающей среды подразумевает усиление мер уголовного преследования по совершенным тяжким экологическим преступлениям. Опыт развитых стран свидетельствует об оправданности данного подхода, поскольку экологическая ситуация в этих странах значительно улучшилась за недавние годы. Наиболее ярким примером является возрождение реки Рейн, когда за относительно непродолжительный период река, которая практически уже умерла, восстановилась до первоначального состояния. В целом, все сегодняшнее законодательство ЕС имеет в своей основе принципы экологизации и криминализации. Россия, как и другие государства Черноморско-Азовского бассейна, в этом отношении отстает от стран Европы. Тем не менее, мировой опыт учит нас, что политика должна служить делу сохранения потенциала окружающей среды на благо будущих поколений и не повторять печальных ошибок другого времени и других стран, что касается истощения уникальных природно-экологических ресурсов. Интенсивное развитие науки, инженерного дела и технологий требует полной экологизации законодательной и правоохранительной практик. Это должно постоянно находить отражение на практике, когда все решения, разработанные нормативные акты, концепции, технологии, практические решения и деятельность анализируются с точки зрения безопасности окружающей среды. Очевидно, что любое негативное воздействие на окружающую среду сказывается на всех членах общества, а люди на сегодня являются составной частью окружающей среды, а не возвышаются над ней, как показано на приведённой на рисунке 9.4 схеме.

Ранее закон защищал человека и его собственность, или, говоря более точно, закон защищал собственность определенных людей или группы лиц, и на этом основывалась вся система законодательства. Сегодня нормативные основы и правоохранительные практики следует рассматривать с позиции безопасности для окружающей среды, поскольку качество окружающей среды определяет качество жизни человека. Таким образом, речь сегодня идет об изменении парадигмы и, в общем, главного направления развития законодательной практики. Тем не менее, на сегодня такого, нового, вида законы не являются приоритетом для политиков, и никто не отслеживает процессы их реализации. Чтобы совершить изменения и сделать реальный шаг вперед на пути к установлению управления, непосредственно основанного на экосистемном подходе, в вопросах КУПЗ и пользования человеком окружающей средой, необходимо, как и в любой другой области деятельности человека, обеспечить на практике следующие условия:

- добрая политическая воля,
- финансовая поддержка государства,
- поддержка со стороны населения и общественных организаций.

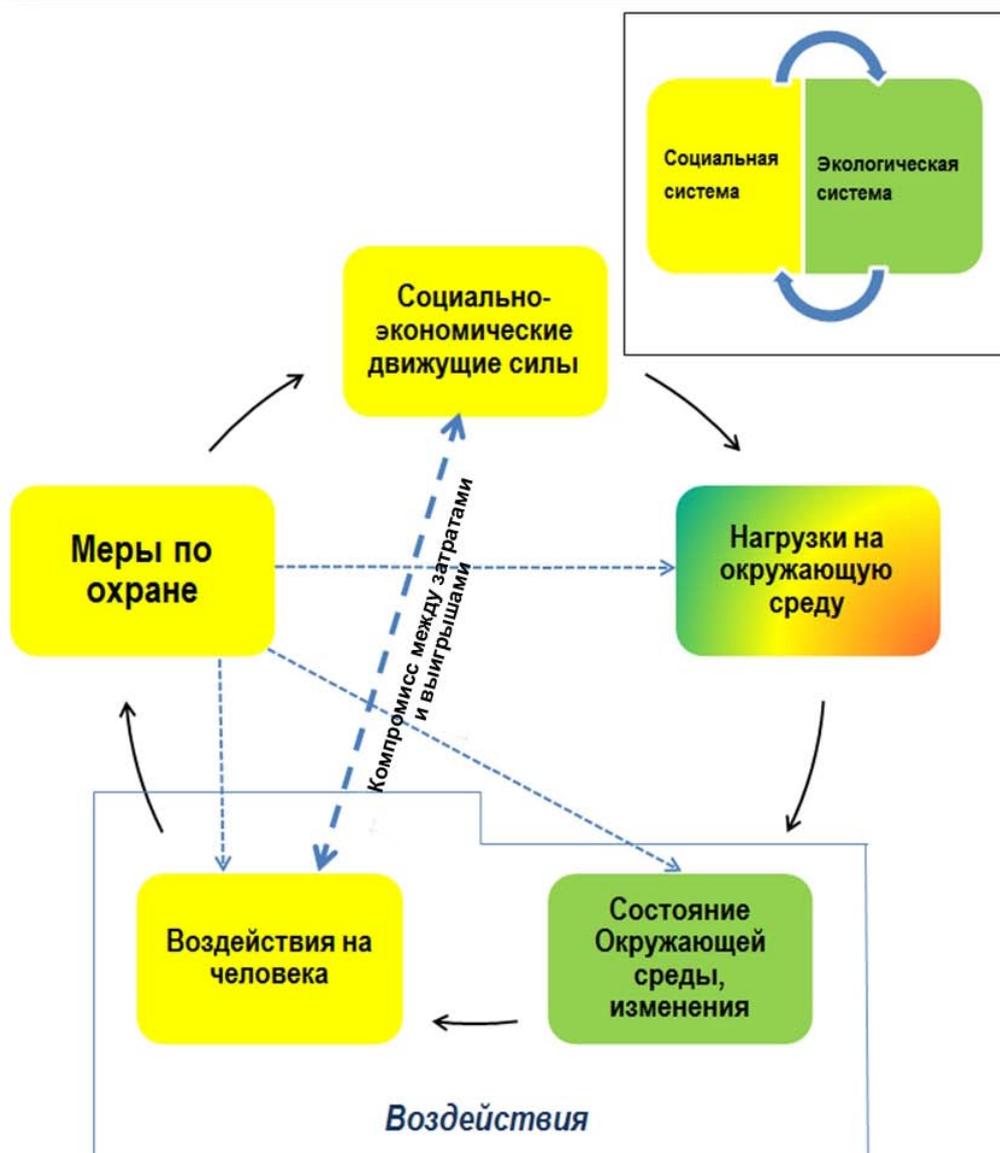


Рисунок 9.4 – Социально-экологические системы

Значительная часть вышеприведенных тезисов и положений нашла свое отражение в *«Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»*, утвержденных Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г. В числе прочего, в этом документе предусмотрено (с сокращениями):

«Реализация настоящих Основ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- б) обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- в) научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- г) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как

необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

д) приоритетность сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

е) ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

ж) презумпция экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности;

з) обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении экономической и иной деятельности;

и) запрещение осуществления экономической и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

к) обеспечение соответствия экономической и иной деятельности установленным нормам и требованиям в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

л) соблюдение права каждого человека на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды;

м) участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду;

н) ответственность за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды;

о) полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде;

При решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы:

а) принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в целях реализации государственной политики в области экологического развития;

б) создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

в) создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;

г) усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

При решении задачи восстановления нарушенных естественных экологических систем используются следующие механизмы:

б) организация работ по оценке и поэтапной ликвидации экологических последствий прошлой экономической и иной деятельности;

в) развитие правовых, экономических, организационных и методических механизмов возмещения вреда, причиненного окружающей среде.»

В «План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р, в числе прочего, включено:

- Подготовка Доклада в Правительство РФ с предложениями об актуализации и совершенствовании мер ответственности и обеспечении неотвратимости наказания за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды и экологические преступления. (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, срок реализации – 2013 год).

- Подготовка доклада в Правительство РФ с предложениями об актуализации кодексов субъектов РФ об административных правонарушениях в части нарушения законодательства об охране окружающей среды. (отв. за реализацию – Минприроды России, Минэкономразвития России, органы государственной власти субъектов РФ, срок реализации – 2015 год).

- Внесение изменений в статью 8.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях и статью 258 Уголовного кодекса РФ в части исключения административной ответственности за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу РФ либо охраняемых международными договорами, и признание таких действий уголовно наказуемыми деяниями. (отв. за реализацию – Минприроды России, Росприроднадзор, Рослесхоз, Минэкономразвития России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, срок реализации – 2013 год).

На сегодня в России наиболее эффективным путем внедрения в практику принципов КУПЗ по-прежнему остается метод “сверху вниз”. Наиболее простым и эффективным путем достижения этого является разработка, принятие и исполнение федерального Берегового Кодекса. При перераспределении полномочий в целях КУПЗ между административными органами разных уровней следует учитывать, что практически вся российская прибрежная зона является пограничной территорией. Это зона особого интереса и важнейшей первостепенности для страны. Однако, с учетом того, что побережья чаще всего бывают гораздо более населены и экономически развиты (что особенно справедливо для побережья Черного и Азовского морей, которое является одним из наиболее населенных и развитых регионов в России), необходим поиск компромисса между федеральными и региональными (и даже муниципальными) интересами.

Помимо внедрения системы КУПЗ «сверху», этот процесс должен включать в себя популяризацию концепции КУПЗ, организацию исследовательской работы и грамотную разработку системы и механизмов КУПЗ на фундаментальном научном уровне.

Еще одной важной задачей, помимо уже упомянутых, является информирование широких кругов общественности и властных структур, то есть повышение осведомленности, образование, продвижение идеи необходимости разработки КУПЗ и, в первую очередь, их активного участия в КУПЗ. Необходимо проведение существенной разъяснительно-образовательной работы для включения заявленных целей охраны окружающей среды в перечень приоритетов государственной власти и общественности. Не случайно, что одним из стратегических принципов КУПЗ является принцип доступа к информации широких кругов, их участие в процессе принятия решений и контроль за выполнением постановлений о защите прибрежной зоны. Помимо положений Конституции, согласно которым каждый гражданин должен иметь гарантированное право на жизнь в условиях благоприятной окружающей среды, существует очевидная необходимость рассказывать людям о том, что они обладают правом доступа к информации, то есть административные органы должны постоянно публиковать соответствующие данные (скажем, каждую неделю или месяц) и информировать широкие круги общественности по поводу состояния побережья и принимаемых мер, или нарушений закона/установленных правил. Несмотря ни на что, другого пути для достижения прогресса нет. Это нашло свое отражение в *«Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»*, утвержденных Президентом Российской Федерации 30.04.2012г. В числе прочего, в этом документе [1105] предусмотрено (с сокращениями):

«Реализация настоящих Основ осуществляется в соответствии со следующими принципами: ... *п) участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, учет их мнения при принятии решений о планировании и осуществлении экономической и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду.*

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением следующих основных задач:

к) научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности;

л) формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;

м) обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

При решении задачи научного и информационно-аналитического обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы:

а) расширение комплексных фундаментальных и прикладных исследований в области прогнозирования угроз экологического характера, а также негативных последствий, связанных с изменением климата;

б) разработка и использование научно обоснованных и объективных показателей техногенного воздействия на окружающую среду и показателей экологической эффективности природоохранной деятельности;

в) стимулирование проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения и обеспечения экологической безопасности».

Самым главным является формирование общественного мнения посредством образования. Однако, широко известно, насколько велико влияние на него СМИ. Поэтому образовательные процессы должны начинаться со СМИ, которым самим необходимо в первую очередь повысить свой образовательный уровень для оказания поддержки процессам повышения осведомленности широких кругов общественности. Поэтому представляется необходимым разработать постоянную программу поддержки публикации газет или журналов, теле- и радиопередач, проведения парламентских слушаний, а также прочих мер, направленных на популяризацию и претворение в жизнь принципов КУПЗ.

Для увеличения информированности общественности необходимы:

- Организация конференций, семинаров, использование средств массовой информации;
- Обучение медийных работников (что такое КУПЗ);
- Организация проведения Дня Черного моря (не только на региональном или муниципальном уровне, но и на национальном).

9.1.2.9 Перспективы и направления участия России в международных программах трансграничного сотрудничества, мониторинга и отчетности в сфере КУПЗ Европейского и Черноморского региона

Россия не присоединилась к Конвенции Espoo, и ни у Черноморской комиссии, ни у какой-либо другой международной организации не имеется юридического механизма доступа к результатам трансграничной ОВОС. Существующие правила ОВОС в трансграничном аспекте, применительно к Черноморскому региону, Россия не приняла в качестве рабочего документа. Пока не разработано специальной программы мониторинга состояния побережья или выполнения КУПЗ. Что касается отчетов КУПЗ, то приводимые в них данные и информация берутся из Ежегодных изданий по статистике, которые не содержат какой-либо специфики по ПЗ, за исключением Краснодарского края. Как ранее указывалось, в России имеются два недавних примера проведения трансграничной ОВОС для крупномасштабных проектов, а именно: Газопровод Россия-Турция («Голубой поток», 2002 г.) и Газопровод Россия-Болгария («Южный поток», 2010г.). Тем не менее, данные их закрыты для широкого доступа, отчеты не были опубликованы.

В числе положительных моментов международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды, отметим, что Россия подготовила свой первый Национальный отчет по КУПЗ в 1996г., сделав это в рамках работы Проекта по экосистеме Черного моря (BSEP). Начиная с 2002г., оценка проводится ежегодно в процессе составления отчета Черноморской комиссии. Годовой отчет "Состояние природных ресурсов и защита окружающей среды" составляется региональными властями и включает в себя конкретные главы по состоянию Черного моря и побережья.

Между тем, отметим перспективные направления включения России в международное сотрудничество в сфере КУПЗ Черноморского региона:

- Проведение регулярных анализов правовых документов и институциональных рамок и консультации с заинтересованными сторонами на всех уровнях в поддержку развития/улучшения управления трансграничными прибрежными районами;

- Поддержка и дальнейшее развитие научных исследований и мониторинга в регионе Черного моря позволит компиляцию данных/информации для расчета временных и пространственных индикаторов состояния берега и развития КУПЗ;
- Создание операционной системы наблюдения Черного моря, его прибрежной зоны и водосборного бассейна;
- Развитие знаний в области управления прибрежными районами, с помощью различных видов обучения;
- Разработка общей региональной управленческой платформы для решения трансграничных проблем в сфере КУПЗ.

Более активное участие России рекомендуется в следующих вопросах:

- Разработка юридических/регуляторных документов, в том числе работа по ревизии Бухарестской конвенции и Черноморского Стратегического Плана, пересмотр региональной стратегии КУПЗ и плана действий, и т.д.;
- Обеспечение поддержки (включая финансирование) деятельности Регионального центра КУПЗ в Краснодаре;
- Информирование общественности и широкое участие заинтересованных сторон в развитии КУПЗ;
- Обеспечение доступа общественности к данным и информации о состоянии окружающей среды и о мерах по её улучшению;
- Развитие экономических и социальных стимулов для устойчивого развития КУПЗ;
- КУПЗ - пилотные и более масштабные проекты (подготовка и реализация).

В целях предотвращения возникновения трансграничных проблем приоритет должен быть отдан также:

- Согласованной делимитации границ прибрежной зоны;
- Определению общих принципов, которые помогли бы на международном уровне развить КУПЗ законодательство;
- Общему пониманию, что такое 'хорошее экологическое состояние', и желаемому уровню благосостояния человека;
- Диалогу для решения проблем в трансграничном аспекте;
- Прозрачности в управлении развитием ПЗ;
- Развитию гармонизированного управления морскими охраняемыми районами, а также согласованному подходу к охране/восстановлению прибрежных ландшафтов;
- Согласованию норм загрязнения;
- Разработке региональных процедур экологической компенсации убытков;

- Развитию снизу вверх управления – вовлечению общественности в качестве неотъемлемой части в процесс КУПЗ с подлинной возможностью и механизмом влиять на процесс принятия решений по стратегиям, планам и проектам;
- Разработке и поставке обучения и воспитания в КУПЗ, развитию КУПЗ центров передового опыта;
- Дальнейшей гармонизации мониторинга и слежению за КУПЗ-прогрессом, в том числе применению общего набора показателей/индикаторов;
- Национальным стратегиям и планам КУПЗ;
- Региональным мероприятиям по ОВОС в трансграничном контексте;
- Совместным оценкам и адаптационным проектам в связи с изменениями климата и связанными с этим опасностями;
- Применению (адаптации и принятию) наиболее оптимальных решений, используя опыт других регионов и стран.

Необходимо также сделать SEA (стратегическая экологическая оценка, по типу Протокола к Еспоо Конвенции) обязательными для проектов, связанных с большими инвестициями в регионе. Существующую региональную (для Черного моря) Методологию/Руководство по ОВОС в трансграничном аспекте необходимо утвердить на уровне Черноморской Комиссии и рекомендовать к использованию. Руководство было разработано в 2010 году Секретариатами Бухарестской и Еспоо Конвенций с участием КУПЗ консультативной группы Черноморской Комиссии. Руководство содержит важные инструкции о том, как разрабатывать ОВОС для проектов с трансграничным влиянием и каким образом избегать конфликтов между странами, в которых проект осуществляется, и теми, кто реально или потенциально могут пострадать от этого проекта.

Надо отметить, что в России имеется понимание важности присоединения к международному сотрудничеству в сфере охраны окружающей среды. Президентом Российской Федерации 30.04.2012г. были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В числе прочего, в этом документе [1105] предусмотрено:

Реализация настоящих Основ осуществляется в соответствии со следующими принципами: ... *р) развитие международного сотрудничества в решении глобальных экологических проблем и применении международных стандартов в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.*

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением следующих основных задач: ... *н) развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и*

обеспечения экологической безопасности.

При решении задачи развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды используются следующие механизмы:

а) реализация мер по активизации сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями в природоохранной сфере, направленных на более эффективное отстаивание и защиту интересов Российской Федерации при участии в международных договорах природоохранной направленности, а также парирование угроз, связанных с трансграничным загрязнением;

б) развитие международного информационного обмена и участие в международных проектах по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, защиты природной среды, в том числе в Арктике;

в) внедрение международных экологических стандартов, систем подтверждения соответствия экологическим требованиям, приведение их в соответствие с международными системами;

г) гармонизация законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды с международным экологическим правом.

В «План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р, в числе прочего, включено:

- Подготовка проекта федерального закона о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, срок реализации – 2013 год).

- Интеграция российских систем мониторинга состояния окружающей среды в международные системы, включая системы, ориентированные на оценку фоновое и трансграничного загрязнения окружающей среды (отв. за реализацию – Росгидромет, Минприроды России, срок реализации – 2013 - 2020 годы)

- Участие в подготовке и реализации нового базового соглашения между РФ и ЕС о стратегическом партнерстве, Соглашения о сотрудничестве между Правительством РФ и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), двусторонних соглашений о сотрудничестве в области охраны окружающей среды с государствами - участниками СНГ

и дальнего зарубежья, а также Меморандума между Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Министерством охраны окружающей среды КНР о создании механизма оповещения и обмена информацией при трансграничных чрезвычайных ситуациях экологического характера. (отв. за реализацию – Минприроды России, МИД России, Минфин России, Минэкономразвития России, срок реализации – 2012 - 2030 годы)

- Подготовка, заключение и реализация двусторонних межгосударственных соглашений о создании трансграничных особо охраняемых природных территорий между Российской Федерацией и сопредельными государствами - КНР, Монголией, Республикой Абхазия, Королевством Норвегия, Финляндской Республикой, Украиной, Азербайджанской Республикой, США. (отв. за реализацию – Минприроды России, МИД России, Минфин России срок реализации – 2012 - 2020 годы).

- Расширение сети биосферных резерватов ЮНЕСКО за счет придания указанного международного статуса государственным природным заповедникам и национальным паркам. (отв. за реализацию – Минприроды России срок реализации – 2012 - 2020 годы).

- Использование потенциала ООПТ в реализации двустороннего научного и природоохранного сотрудничества РФ с иностранными государствами. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2012 – 2030 годы).

- Проведение научных исследований, направленных на изучение трансграничных водных объектов и выполнение обязательств по международным конвенциям и межправительственным соглашениям. (отв. за реализацию – Минприроды России, Росводресурсы, срок реализации – 2012 - 2020 годы).

- Подготовка ежегодного доклада в Правительство Российской Федерации о гармонизации законодательства в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения, обеспечения экологической безопасности с нормами международного права в рамках присоединения к Организации экономического сотрудничества и развития. (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, срок реализации – 2013 - 2020 годы).

Как видно, среди этих мероприятий нет ни одного, посвященного конкретно прибрежным зонам. Тем не менее, в рамках перечисленных мероприятий реально выполнение международных программ и исследований по развитию системы КУПЗ на трансграничных побережьях.

9.1.3 АНАЛИЗ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ РЕШЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРОБЛЕМ, ОЦЕНКА ПРИМЕНИМОСТИ ДЛЯ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЙ

9.1.3.1 Оценка масштаба трансграничных проблем, выбор путей решения

По морю Россия граничит с 12-ю государствами. Длина морской границы с Норвегией составляет 23,3 км, с Финляндией – 54 км, с Эстонией – 142 км, с Литвой (граница с Калининградской областью) – 22,4 км, с Польшей (граница с Калининградской областью) – 32,2 км, с Украиной – 320 км, с Грузией – 22,4 км, с Азербайджаном – 22,4 км, с Казахстаном – 85,8 км, с КНДР – 22,1 км. Только морскую границу Россия имеет с США и Японией. Это узкие проливы, которыми отделяются Южные Курилы от острова Хоккайдо и остров Ратманова от острова Крузенштерна. Длина границы с Японией – 194,3 км, с США – 49 км. Самая протяженная морская граница (19724,1 км) проходит вдоль побережья морей Северного Ледовитого океана: Баренцева, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского. Вторая по протяженности морская граница (16 997 км) проходит вдоль побережья морей Тихого океана: Берингова, Охотского, Японского. Юго-восточное побережье Камчатки выходит непосредственно к океану. Протяженность морского побережья Балтийского и Азово-Черноморского бассейнов невелика (126,1 км и 389,5 км соответственно), но используется с большей интенсивностью, чем побережья северных и восточных рубежей [1106].

Естественно, имея настолько протяженные морские границы со многими государствами, Россия сталкивается с проблемами, имеющими трансграничный характер. Большая часть этих проблем имеет политический или экономический характер, но имеются примеры трансграничных проблем экологического характера. В качестве примера приведем анализ структуры трансграничных проблем экологического характера Каспийского региона:

- Снижение запасов ряда промысловых видов рыб, включая осетровых: строго трансграничная проблема.
- Деградация береговых ландшафтов и разрушение прибрежных местообитаний: строго трансграничная проблема.
- Угрозы биоразнообразию: строго трансграничная проблема.
- Общее ухудшение качества окружающей среды: строго трансграничная проблема.
- Ухудшение здоровья населения: ограниченное трансграничное воздействие.
- Повреждение прибрежной инфраструктуры и культурно-бытовых объектов при колебаниях уровня моря: слабо трансграничная проблема.

- Виды-вселенцы: строго трансграничная проблема.
- Загрязнение в результате деятельности морской нефтегазовой промышленности: строго трансграничная проблема.

В мировом законодательстве практически нет сколько-нибудь охватывающих большой круг стран законодательных документов, определяющих четкие и универсальные подходы к разрешению проблем природных объектов трансграничного характера, в том числе на морских побережьях. Чаще всего имеются двусторонние документы, посвященные конкретным региональным трансграничным проблемам. В свою очередь, среди этих документов преобладают договора о разграничении (реже – о регулировании) каких-либо трансграничных ресурсов, чаще всего – водных ресурсов (речного стока или гидроэлектрического потенциала реки). Достаточно часто двусторонними соглашениями оговаривается совместное использование трансграничных месторождений полезных ископаемых, а также предупреждение трансграничного переноса вредных отходов по земле, воздуху и водным потокам вредных отходов производства. Гораздо реже имеет место реализация согласованных проектов землепользования на приграничных территориях, создание особо охраняемых природных территорий и акваторий.

Разграничение (регулирование) трансграничных водных ресурсов (речного стока или гидроэлектрического потенциала рек)

В подобные документы, как правило, включаются положения о совместном решении вопросов в области охраны и рационального использования трансграничных вод и их экосистем путем разработки и реализации согласованных планов, программ, проектов по использованию и охране вод, принятия мер по предотвращению или сокращению до согласованного минимума поступлений загрязняющих веществ, применения современных технологий рационального использования водных ресурсов, эффективных очистных сооружений и водосберегающих технологий производства, обеспечения соответствующего технического состояния гидротехнических и водоохраных сооружений на трансграничных водах, принятия мер по недопущению ухудшения гидрологического и гидрохимического режима трансграничных вод и состояния их экосистем, осуществления согласованного природоохранного надзора.

При этом важно отметить, что действует международная «Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер», участником которой является Россия. Среди прочего, Конвенция предписывает Сторонам разрабатывать, утверждать, осуществлять соответствующие правовые, административные,

экономические, финансовые и технические меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и, по возможности, добиваться их совместимости. К числу таких мер, в частности, отнесено применение «ОВОС и других методов оценки». Тем самым подтверждается существование международно-правовой базы и взаимных обязательств Сторон в отношении выполнения ОВОС в отношении, как минимум, трансграничных водотоков. Статья 2.6 Конвенции отмечает, что сотрудничество по охране окружающей среды трансграничных вод включает охрану окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду. Это особенно важно для организации сотрудничества по организации трансграничных ООПТ разного типа. Тем не менее, данная Конвенция прямо не регулирует вопросы использования и охраны трансграничных морских побережий.

Показательна в этом отношении история турецко-грузинских отношений в сфере трансграничных водных ресурсов. Для Турции река Чорохи имеет огромное экономическое значение в плане эксплуатации ее гидропотенциала, и проблема заключается в том, что это может обернуться серьезной экологической катастрофой для Грузии – в частности, для черноморского побережья Аджарии. В результате строительства плотин Деринерского каскада ГЭС полностью перекроется вынос твердого стока реки, достигающей 6 млн. тонн и играющей большую роль в предохранении грузинского участка берега Черного моря от размыва. Гидрокаскад включает в себя пять дамб: Муратли, Борджка, Деринер, Артвин и Юсуфели. Следует отметить, что дамбы Юсуфели и Деринер являются крупнейшими в Турции, а дамба Деринер занимает пятое место в мире.

История попыток Турции и Грузии решить вопрос использования трансграничной реки Чорохи насчитывает уже почти 90 лет. В 1927 г. между Турцией и СССР был подписан Карсский протокол о льготном употреблении трансграничных вод, который относился к только к 3 км трансграничному участку р. Чорохи. В 1990 г. между Турцией и СССР был подписан другой протокол, который регулировал техническое сотрудничество на реке Чорохи. В рамках Черноморской Конвенции Турции и Грузии удалось достичь фазы двустороннего технического сотрудничества в формате технических встреч в 1994-1995 гг. На данной стадии возникли проблемы с расхождениями в приоритетах. Турция предложила план будущих плотин, основанный на двусторонних интересах, и пригласила Грузию совместно осуществлять энергетические проекты на реках Чорохи и Кура. Предусматривалось получение компенсации Грузией в случае потенциальных ущербов от уже запланированных проектов на реке Чорохи. Грузия, в свою очередь, делала упор на негативном экологическом воздействии и не хотела проводить переговоры о двустороннем сотрудничестве в отношении будущих дамб из-за разных приоритетов в энергетической

политике. Во время официального визита грузинской делегации в Турцию в 1998 г. Анкара официально признала интересы Грузии. В том же году прошла встреча между турецкими и грузинскими техническими экспертами, где турецкая делегация заявила, что из-за неполной и недостоверной информации у сторон относительно влияния дамб на окружающую среду, им не удалось прийти к соглашению. Турецкая сторона вновь предложила идею расширения водного сотрудничества, и обязалась обеспечить финансирование необходимых берегоохранных работ в районе города Батуми, выделив на это до \$5 млн. Турция и Грузия согласились создать двустороннюю экспертную группу для мониторинга влияния работы дамб на прибрежную зону. Однако эти усилия провалились, не обеспечив консенсуса в научных оценках. Пока представители грузинского Министерства по окружающей среде заявляли о проблемах окружающей среды, посол Турции в Грузии со ссылкой на данные экспертных аналитиков утверждал, что каких-либо подтверждений негативного влияния работы дамбы на экологию нет. Впоследствии, Грузией был привнесен новый акцент в вопрос реки Чорохи. В 2002 г. ею был отправлен запрос об информировании Министерства энергетики Турции в связи с потенциальным воздействием плотины Юсуфели² на исторические памятники Грузии, расположенные на территории Турции. Таким образом, вопрос стал рассматриваться уже в другом формате, который выражался в контексте вмешательства Грузии во внутренние дела Турции, что со стороны последней было признано неприемлемым. В дальнейшем, после прихода к власти М.Саакашвили в конце ноября 2003 г., проблема неопределенности в отношении реки Чорохи вновь вошла во внешнеполитическую повестку турецко-грузинских отношений. Более того, приближение завершения строительства дамб и в связи с этим возможная экологическая катастрофа на грузинском участке реки Чорохи вновь разделила стороны, вынудив принять ряд контрмер со стороны Турции и Грузии. На прошедшей в 2006г. В Анкаре встрече турецко-грузинской комиссии по обмену мнений относительно реки Чорохи вновь был подписан меморандум о взаимопонимании. Грузинская сторона не исключила возможности вовлечения в процесс переговоров третьей нейтральной стороны, которая сможет стать посредником. Фактически, Грузия стремится включить в переговорный процесс США и ЕС для возможного более эффективного влияния на Турцию и с их помощью приобрести внешнеполитические рычаги воздействия на последнюю. Тем не менее, Грузия не намерена осложнять пока еще «неразрешимую» ситуацию со своим стратегическим партнером в регионе – Турцией. Турция также не заинтересована в нагнетании отношений с Грузией, благодаря которой она осуществляет

² ОВОС плотины Юсуфели (http://www2.dsi.gov.tr/english/yusufeli_report.htm) содержит информацию о соответствующих турецко-грузинских билатеральных встречах (см. Глава VI и Приложение I).

свою энергетическую политику. Турция взяла на себя обязательства по финансированию мониторинга русла реки Чорохи дважды в год, а также выплату компенсаций от возможного вреда. Следует отметить, что турецко-грузинское «сотрудничество» в сфере трансграничных вод имеет не столько экологический, сколько политический аспект. Этот пример показывает, что даже при многолетних и настойчивых попытках найти решение по совместному использованию трансграничного природного объекта (включающего морское побережье), положительного результата, устраивающего обе стороны, достигнуть так и не удалось [1107].

Другим, положительным примером, может служить история испано-португальских водных отношений. Испания и Португалия делят водные ресурсы бассейнов трансграничных рек Мино (Mino), Лимия (Limia) Дуэро/Доуро (Duero/Douro), Тажо/Тагус (Tajo/Tagus), Гвадиана (Guadiana). Первым соглашением между Испанией и Португалией в сфере совместного управления ТВР было Лимитское Соглашение (Limit Treaty) 1879 г., в которое были внесены изменения и дополнения в 1912 г. Ряд положений Соглашения 1912 г. и в настоящее время используется как вспомогательный правовой инструмент при решении тех или иных вопросов двустороннего водного сотрудничества. Следующим шагом в формировании международно-правовой водных отношений стало Соглашение 1927 г., в котором были отражены положения относительно использования гидроэнергетических ресурсов реки Доуро (Douro), и которое в значительной степени стала менее эффективной после подписания Соглашения 1964 г. В Соглашениях 1912г. и 1927 г. основной упор был сделан на регулирование вопросов прохождения границы и других обычных видов использования воды, таких как навигация и гидроэнергетика. Согласно положениям Соглашений 1964г. и 1968г., испанско-португальские речные бассейны должны использоваться для извлечения взаимной выгоды, и ни одна из Сторон не могла использовать их исключительно для достижения только своих целей. Вместе с тем, эти Соглашения имеют разную философию. В первом случае был учтен тот факт, что огромный гидроэнергетический потенциал Доуро был необходим для развития промышленности обеих стран и, особенно – для Испании, во втором – было очевидным, что эти вопросы следует рассматривать и с позиций развития ирригации, так как вместе с урбанизацией возрастала потребность в производстве продовольствия. Для реализации Соглашений 1964г. и 1968г. была создана «Испано-португальская Комиссия для регулирования использования международных рек» по названным выше участкам реки. Комиссия состояла из государственных служащих от правительств обеих стран и зарегистрированных эксплуатационных компаний эксплуатации. Комиссия имела полномочия одобрить или отклонить предпринимаемые действия во исполнение

достигнутых договоренностей, и она является первой инстанцией, которая рассматривала спорные проблемы прежде, чем они могли быть представлены любой стороной к разрешению в арбитражном порядке. Соглашения 1964г. и 1968г. добросовестно выполнялись. Двусторонние Соглашения 1964 г. и 1968 г. по трансграничным водным ресурсам (ТВР) и исполнение Сторонами их нормативных положений являются хорошими примерами сотрудничества в этой сфере. Вместе с тем, в последние десятилетия появились новые политические, экономические, социальные аспекты в испано-португальском водном сотрудничестве, которые не были урегулированы действовавшими на то время Соглашениями и требовали своего разрешения. В результате, в 1993 г. были начаты двусторонние переговоры, которые завершились подписанием в 1998 г. Конвенции Альбуфейра (Albufeira Convention). Структура Соглашения Альбуфейра относительно проста – Преамбула, 35 статей в 6 частях, 2 Приложения и Дополнительный Протокол также с Приложением. В Преамбуле, кроме прочего, подчеркнут принцип баланса между использованием и защитой водных ресурсов для устойчивого (жизнеспособного) развития и координации усилий будет соблюден обеими странами для совместного УВР трансграничных рек. Устойчивость означает, что использование водных ресурсов в любой части речного бассейна (которое ранее считалось само собой разумеющимся) должно производиться таким образом, чтобы оно не оказывало существенное воздействие для другой стороны. Потенциальное использование вод должно анализироваться на предмет его влияния (негативных воздействий) на устойчивость водопользования. Работа над Соглашением Альбуфейра (1998г.) показала, что учет предшествующего опыта (Соглашения 1964 г. и 1968 г.) и его адаптация к новым реалиям дают положительные результаты. Таким образом, имеется весьма полезный опыт, который может показать путь для разрешения трансграничных проблем.

Создание трансграничных особо охраняемых природных территорий и акваторий.

В качестве примера приведем проект внесения дополнений в статью 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ), предложенный Калининградской областной Думой (постановление принято 29 ноября 2012 года). Проектом предлагается внести дополнение в Федеральный закон о «Об особо охраняемых природных территориях» в целях обеспечения правовой основы для учреждения трансграничных биосферных резерватов, в соответствии с «Севильской стратегией для биосферных резерватов» программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» и «Положением о всемирной сети биосферных резерватов».

Приграничные субъекты РФ располагаются в едином экологическом пространстве с

соседними территориями иностранных государств. Это определяет необходимость и создает предпосылки для межгосударственной координации деятельности по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия в целях поддержания приемлемого качества окружающей среды, сохранения и воспроизводства природно-ресурсного потенциала, обеспечения устойчивого социально-экономического развития и экологической безопасности. В частности, расположенные в пределах эксклавной Калининградской области наиболее важные, ключевые природные комплексы (экосистемы) являются общими с соседними Литвой и Польшей (Балтийское море, Куршская и Вислинская лагуны, Куршская и Вислинская косы, р. Неман и ее обширная дельтовая низменность, р.р. Шешупе, Лава, десятки малых рек с истоками в Польше и Литве, Виштынецкая возвышенность с группой озер, исторической Роминтской пущей – часть единого природного комплекса в узле границ России, Польши и Литвы). Большая часть перечисленных природных комплексов имеет общепольское значение для сохранения природно-ресурсного потенциала, биологического и ландшафтного разнообразия и это определяет необходимость и открывает путь к формированию интегрированной региональной системы охраны природы, развития туризма, курортно-рекреационной сферы. Сохранение и эффективное использование этих трансграничных природных комплексов возможно только на основе совместных программ, например, в рамках приграничного сотрудничества. Все эти трансграничные природные комплексы на территориях соседних государств отнесены к общенациональным ценностям, насыщены особо охраняемыми природными территориями с быстро развивающейся инфраструктурой въездного туризма. Эта сфера деятельности привлекает крупные инвестиции, в ней увеличивается число рабочих мест.

В пределах Калининградской области примерами таких уникальных охраняемых экосистем, располагающихся на территории нескольких стран, являются природный парк «Виштынецкий» и государственный природный заказник регионального значения «Дюнный». Природный парк «Виштынецкий» - часть одного из крупнейших целостных лесных массивов Европы на территории трех стран - России, Польской и Литовской Республик. Природный парк «Виштынецкий», примыкающий к нему ландшафтный и региональный парки на территории Польши и Литвы, отличаются высоким видовым разнообразием, особой эстетической привлекательностью, историко-культурными ценностями. Государственный природный заказник регионального значения «Дюнный» представляет собой часть уникального для всего Балтийского региона природного комплекса дельты Немана на территории России и Литвы. Он располагается на крупнейшей Беломорско-Балтийской миграционной трассе перелетных птиц, имеет

важное значение как часть ключевой орнитологической территории международного значения в Европейской России «Дельта Немана и побережье Куршского залива», удовлетворяет критериям Рамсарской территории континентального масштаба, и, кроме того, имеет высокую значимость для региона как ландшафтно-биотопический комплекс с высоким уровнем биологического разнообразия, охотничьих ресурсов, уникальным обликом ландшафта и богатым историко-культурным наследием.

Аналогичная ситуация имеет место в целом ряде приграничных регионов России. Создание трансграничных биосферных резерватов, объединяющих граничащие ООПТ, расположенные в единых природных комплексах (в том числе в прибрежной зоне), представляется наилучшей формой организации сохранения и взаимовыгодного использования таких объектов природного и культурного наследия. Кроме того, учреждение трансграничных биосферных резерватов предполагает возможность финансовой поддержки их деятельности со стороны ЮНЕСКО (п. 2 ст. 10 Положения о всемирной сети биосферных резерватов). В целях гармонизации международного и российского законодательства, совершенствования форм и повышения эффективности природоохранной деятельности целесообразно внести в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» предлагаемое дополнение, что позволит включать в международную систему биосферных резерватов, в том числе, особо охраняемые природные территории регионального значения, соответствующие критериям, определенным нормами международных правовых актов.

Как видно, приведенные примеры двусторонних трансграничных проблем и опыт их решения (или попыток решения) не всегда может являться основой для широкомасштабного внедрения в международную, региональную практику. Несомненно, индивидуальный подход к некоей проблеме позволяет максимально точно выявить её причины и механизм, и найти путь решения. Тем не менее, на разрешение уже возникшей проблемы уходят десятилетия, и далеко не всегда достигается положительный результат. Поскольку профилактика любой проблемы всегда более выгодна, чем её разрешение, опыт внедрения КУПЗ подходов во всех странах одного региона, объединенного общими географическими границами или природными объектами (морями и их побережьями), позволяет избежать возникновения трансграничных проблем в масштабе региона.

9.1.3.2 Положение России в системе КУПЗ Черноморского региона

В Черноморском регионе техногенное преобразование берегов идет быстрыми темпами, параллельно с урбанизацией. Население продолжает мигрировать в сторону побережья из экономических соображений, в поисках рекреационных возможностей и/или лучшего климата. К настоящему времени на берегах Черного моря почти не осталось нетронутых территорий. На рисунке 9.5 хорошо заметно увеличение плотности антропогенной деятельности вдоль берегов Черного моря.



Рисунок 9.5 – Ночной свет вокруг Черного моря: индикатор техногенного воздействия [1108]

Проект „ПЕГАСО“ [1063], 7-ая Рамочная Программа ЕС по КУПЗ (Средиземное и Черное моря) подготовил обобщение [1109] по современному состоянию КУПЗ в Черноморских странах, некоторые основные положения этого обобщения приводятся далее с привлечением дополнительной информации из таких документов как:

BS SAP IR2008 (отчет по внедрению Стратегического Плана по Сохранению Черного Моря в период 2002-2007гг., [1073]),

Annual Reports of the BSC ICZM AG (2007, 2008, 2009, 2010, 2011гг.) – годовые отчеты Черноморской Комиссии по КУПЗ,

BSC Diagnostic Report 2010 [1110] – Диагностический отчет по состоянию мониторинговой системы Черного моря на 2010г.

Установление границ береговой зоны.

Среди всех Причерноморских стран, действующим законодательством граница береговой зоны определена только в Болгарии, но эта зона очень узкая и не отвечает требованиям КУПЗ. Грузия, Румыния и Украина предложили определения, но они не закреплены юридически. Как видно на рисунке 9.6, в Черноморском регионе гармонизация понятия «береговая зона» остается среди множества других нерешенных проблем в КУПЗ международного сотрудничества.



Рисунок 9.6 – Состояние установления границ береговой зоны в Черноморском регионе [1063]

Координация, подготовка институциональных основ КУПЗ.

В плане координации КУПЗ на национальном уровне, только одна страна (Румыния) имеет действующее законодательство, непосредственно связанное с КУПЗ. Остальные либо имеют определенные наборы действующих КУПЗ принципов и осуществляют их посредством пространственного планирования, закрепленного законодательством (напр. в Болгарии), как видно на рисунке 9.7, или уже разработали проекты законов по КУПЗ (Грузия, Украина), но необходима еще и политическая воля, чтобы принять/одобрить такие проекты и ввести правовые нормы в практику. Некоторые принципы интегрированного управления прибрежных зон приведены в Градостроительном кодексе РФ, но на федеральном уровне развитие КУПЗ законодательства/регуляции в настоящее время не наблюдается. В Турции существует действующий Закон по берегам (Shore Law), но всеобъемлющий закон КУПЗ не разработан на данный момент. Ни один из существующих законов или законопроектов на

национальном уровне в регионе Черного моря не идеален, и поэтому, правовой документ регионального уровня, если будет такой в будущем разработан и ратифицирован, станет незаменимым механизмом гармонизации подходов и принципов в регионе.

Во всех странах региона, кроме Румынии, консультативные комитеты или советы по КУПЗ вопросам практически не существуют. На национальном уровне, созывая все постоянно существующие или, в каждом конкретном случае, действующие консультативные органы, связанные с морскими и прибрежными проблемами, в единый Национальный форум, можно обеспечить прочную основу для принятия рациональных решений в области КУПЗ (чего пока нет). Международное сотрудничество тоже должно быть более развитым, например, посредством Черноморской Комиссии, и в частности на основе деятельности региональных групп и центра по КУПЗ [1111] при поддержке Постоянного Секретариата Комиссии. Другая организация, которая может и должна быть вовлечена в развитие партнерства в регионе в области КУПЗ, это Черноморское Экономическое Сотрудничество [1112].



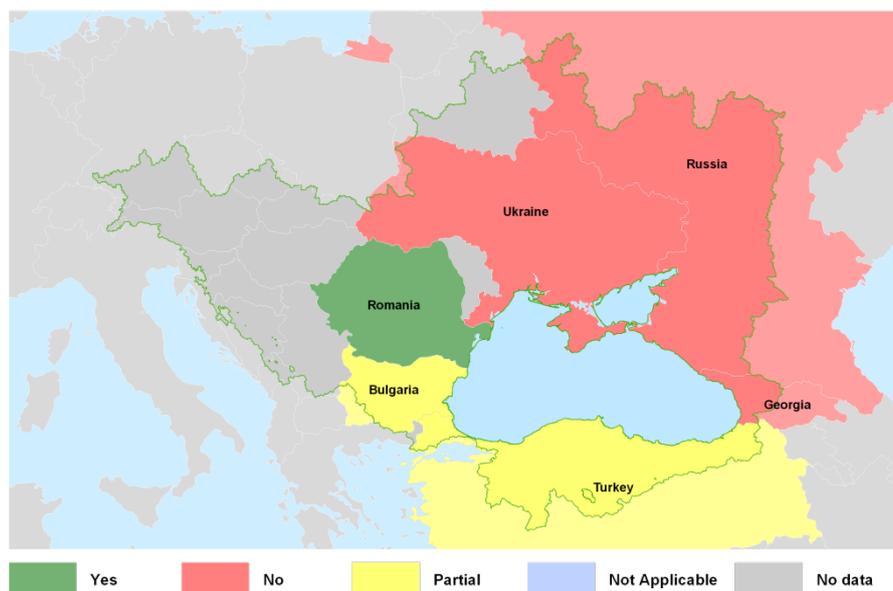


Рисунок 9.7 – Наличие координационных механизмов по КУПЗ [1063]

Защита и устойчивое развитие прибрежной зоны.

Возможно, Турция имеет лучшую систему для управления прибрежными зонами через Закон по берегам, хотя, наличие закона еще не означает его применение. Все же закон Турции является хорошим примером. В других черноморских странах не существует универсального определения зон, свободных от человеческой деятельности, хотя некоторые страны сообщают об отсутствии строительства в узкой прибрежной зоне, что предписано в прибрежном законодательстве (Болгария, Румыния). NATURA2000 и другие охраняемые территории используются в этих странах для установления в прибрежной зоне приоритетных мест сохранения и защиты от урбанизации и экономического развития.

Свобода доступа к вдольбереговой зоне побережья является "гарантированной" законом в Болгарии, Румынии и Турции. В РФ Водный кодекс регламентирует свободный доступ общественности к водным объектам общего пользования, за исключением случаев, оговоренных в законодательстве. Доступ к береговой линии транспортных средств и судов остается нерегулируемым в основном за пределами прибрежных охраняемых районов, и только Румыния и Турция имеют некоторые специфические правила.

Как видно на рисунке 9.8, учет техногенного воздействия и природных ресурсов в контексте КУПЗ в причерноморских странах развит недостаточно или вообще еще не развит. Для отслеживания пользы КУПЗ во времени и в пространстве такой учет просто необходим.



Рисунок 9.8 – Наличие определённых зон, где техногенное воздействие на берега ограничивается и контролируется [1063]

Хозяйственная деятельность, экономические, финансовые и налоговые инструменты.

Ни в одной из стран Черноморского региона нет конкретных экономических показателей, связанных с устойчивым использованием ПЗ, кроме общих экономических показателей развития, таких, как рост ВВП (валовой внутренний продукт), отраслевое распределение ВВП и т.п. Экономические инструменты, используемые в странах, основаны на принципах управления командным способом (например, штрафы за экологические нарушения или незаконное землепользование). Не применяются экономические и финансовые стимулы в поддержку КУПЗ. Некоторые правительства (Грузия) создали налоговые льготы, чтобы стимулировать быстрое развитие туризма в прибрежных районах, но ими не предусмотрены гарантии защиты прибрежного наследия, земли и моря, и в целом окружающей среды. В этом плане, опыт Турции более приемлем, например, с установкой стимулов в поддержку развития туризма в Средиземноморском регионе, существуют требования компенсировать издержки, если такие наблюдаются, с точки зрения охраны природы.

Прибрежные экосистемы, ландшафты и культурное наследие.

Значительный прогресс наблюдается во всех странах (кроме РФ) в области охраны и рационального использования водно-болотных угодий международного значения (Рамсарские угодья). Турция имеет подзаконный акт, регламентирующий исключительно

охрану водно-болотных угодий. Однако, во всех странах РАМСАР или подобных Конвенций национальное законодательство не обеспечивает ограничения в отношении развития крупных проектов (например, нефтяной терминал в Кулеви (Грузия) построен рядом с Рамсарским участком и в рамках национального парка Колхида) или развития объектов инфраструктуры, энергетического и транспортного секторов (например, шоссе вдоль ЮВ побережья Черного моря в Турции), угрожая жизнеспособности прибрежных экосистем вокруг Черного моря. Восстановление деградировавших водно-болотных местообитаний незначительно практикуется при управлении природоохраной. Прогресс с признанием и созданием морских охраняемых акваторий (МРА) также чувствительно отстает. Все причерноморские страны ратифицировали Протокол по биоразнообразию и ландшафтам Черного моря (кроме РФ), одобрили новый региональный Стратегический план действий по охране окружающей среды и восстановлению Черного моря [1066], как основу международного сотрудничества с целью сохранения Черного моря, но многое еще предстоит сделать для осуществления национальных планов и соблюдения обязательств. Укрепление международного сотрудничества, особенно в области сохранения биологического разнообразия и ландшафтов, по существу, нуждается не только в подписании документов, но и в их применении. Дополнительные усилия необходимы для создания и осуществления эффективных механизмов защиты прибрежного наследия как на национальном, так и на местном уровнях.

Участие общественности, участие заинтересованных сторон.

Консультативные органы, которые обеспечивают упорядочение вертикальной и горизонтальной организации управления ПЗ существуют во всех причерноморских странах. Тем не менее, концепция КУПЗ партнерства еще не практикуется в странах этого региона. Процедуры посредничества и 'примирения' все еще не являются частью культуры и правил. Участие общественности и механизм официальных консультаций были использованы в Грузии при разработке национальной стратегии КУПЗ при поддержке проекта EuropeAid ECBSSea, но таким подходом мотивировать правительство принять стратегию не удалось. Члены ЕС Черноморья (Болгария, Румыния) обязаны обеспечивать участие общественности (регламентируется директивами ЕС по ОВОС и стратегическим экологическим оценкам (СЭО)). В бывших советских странах, право общественности бросить серьезный вызов недостаткам в прибрежных планах и проектах развития, ограничено существующим механизмом экологической экспертизы и ОВОС, который не предусматривает публичность. В Турции механизмы ОВОС и СЭО также не включают публичных дебатов. Международные консультации для проектов и программ с трансграничным влиянием (на региональном или билатеральном уровнях) также не практикуются в Черноморском регионе и, тем самым, регион значительно отстает в применении Espoo convention (за исключением сотрудничества Болгарии и Румынии) или других Конвенций, которые требуют учета трансграничности влияния на состояние окружающей среды.

Повышение информированности общественности, обучение, образование и научные исследования.

В причерноморских странах обучение и воспитание в области КУПЗ не носит систематического характера и, в основном, реализуется на основе и в рамках ряда международных проектов, финансируемых такими донорами, как ЕС, Мировой Банк и прочие. Повышение осведомленности не направлено на лиц, принимающих решения, или заинтересованные стороны на различных уровнях, а, скорее, адресовано широкой публике, и, конечно, не специально для потребностей КУПЗ. Исследовательские проекты по КУПЗ поддерживаются ЕС в рамках разных научных программ, таких как FP6 и FP7 (напр., Regaso [1063], EnviroGRIDS [1082], SPICOSA [1078], и прочие), или INTERREG (PlanCoast [1077]) и другие. Существует Региональный Черноморский Центр с возможностью проводить исследования по КУПЗ, и базируется он как раз в РФ. В Турции заметную роль играет MEDCOAST [1113], обеспечивая организацию серий национальных и международных КУПЗ конференций, и обучение (учебные программы для Средиземного и

Черного морей). В Турции существует национальный комитет по управлению прибрежной зоной. С 1993 года он создан под Высшее Образовательное право. Этот комитет занимается организацией национальных ICZM конференций два раза в год с 1997 года в дополнение к сети и консалтинговым услугам. Пока нет возможности появления ICZM центров в других странах. Следует отметить, что даже ICZM ведущей страны, такой как Россия, поддерживал непостоянно ICZM Региональный центр деятельности (RAC), несмотря на его успешную работу в прошлом. В научно-исследовательском институте прикладной экологии (Краснодар, РФ) существуют обширные международные связи, и накоплен богатый опыт ICZM. Опыт PAP / RAC в Средиземном море ясно показывает, что региональный центр передового опыта в области КУПЗ в регионе Черного моря, несомненно, необходим для обеспечения прогресса.

Мониторинг и оценка.

Первая оценка на национальном уровне, включая перечень учреждений и законодательных актов, была представлена в 1996 г. в рамках Национальных отчетов КУПЗ, подготовленных Национальными контактными лицами КУПЗ при поддержке ГЭФ/Программы ПРООН по окружающей среде Черного моря (BSEP). Начиная с 2001 г., Национальные контактные лица ежегодно подготавливают для Комиссии по защите Черного моря от загрязнения (BSC) обновленную информацию по проводимым мероприятиям КУПЗ. Некоторые черноморские страны недавно провели подробную национальную оценку КУПЗ в рамках своих проектов, финансируемых из международных источников (Грузия) или за счет собственных средств (Румыния, Украина), либо в рамках Средиземноморских программ (Турция). В любом случае, всем странам необходимо регулярно проверять составленные оценки с учетом постоянно изменяющихся условий прибрежных зон (ПЗ) и правил их управления. Страны также согласились с необходимостью выработать единый комплект индикаторов социально-экономических, экологических и управленческих параметров ПЗ.

Национальные стратегии по прибрежным зонам, планы и программы, и трансграничное сотрудничество.

Уже начиная с 1997 г. и в рамках программы BSEP, все черноморские страны приступили к разработке документов национальной политики и стратегии КУПЗ. Тем не менее, на сегодняшний день, как видно на рисунке 9.9, только два черноморских государства, Грузия и Румыния, заявили о наличии у них рабочих национальных стратегий КУПЗ, принятие которых, тем не менее, продолжает откладываться по разным причинам

(прежде всего из-за отсутствия политической воли и продолжающегося оставаться бесконтрольным развития побережья остальных прибрежных стран). На сегодняшний день, Турция занята подготовкой Национальной стратегии КУПЗ и Плана действий. Что касается пилотных проектов, то Черноморские страны, не входящие в состав ЕС, собственными силами и зачастую при поддержке финансирования ГЭФ и ЕС, сумели приобрести определенный опыт КУПЗ. В таких пилотных проектах, как проводившиеся в Геленджике (Россия), Акчакодже (Турция) и Цкалцминде (Грузия) (уже упоминавшихся), была вполне результативно опробована методология территориального планирования КУПЗ на Черном море, изначально разработанная Региональным центром деятельности КУПЗ [1114].

Турция выполнила в местном масштабе несколько проектов комплексного планирования в стратегически важных заливах, что явилось результатом настойчивых нареканий за их нерациональное использование. Черноморские страны-члены ЕС не реализовывали пилотные проекты КУПЗ, хотя можно привести примеры конкретных исследований в рамках проекта FP7 ПЕГАСО, проводившихся в дельте Дуная в Румынии.



Рисунок 9.9 – Наличие национальной стратегии КУПЗ [1063]

Оценки состояния окружающей среды и стратегии.

Для стран ЕС процедуры ОВОС должны включать в себя все необходимые этапы процесса оценки, а законодательство и практики как ОВОС, так и СЭО должны соответствовать положениям соответствующих Директив ЕС. Процедуры экологической экспертизы (ОВОС) проводятся в Грузии, России и Украине. В этих странах не действует система СЭО, и даже малейшие ссылки на планы и программы убраны из национального

законодательства по ОВОС после проведения недавних реформ в духе неконтролируемого развития (Грузия), что отражено на рисунке 9.10. В России все планы хозяйственной деятельности, схемы территориального развития и стратегические программы подлежат экологической экспертизе, предусматривающей общественные слушания.

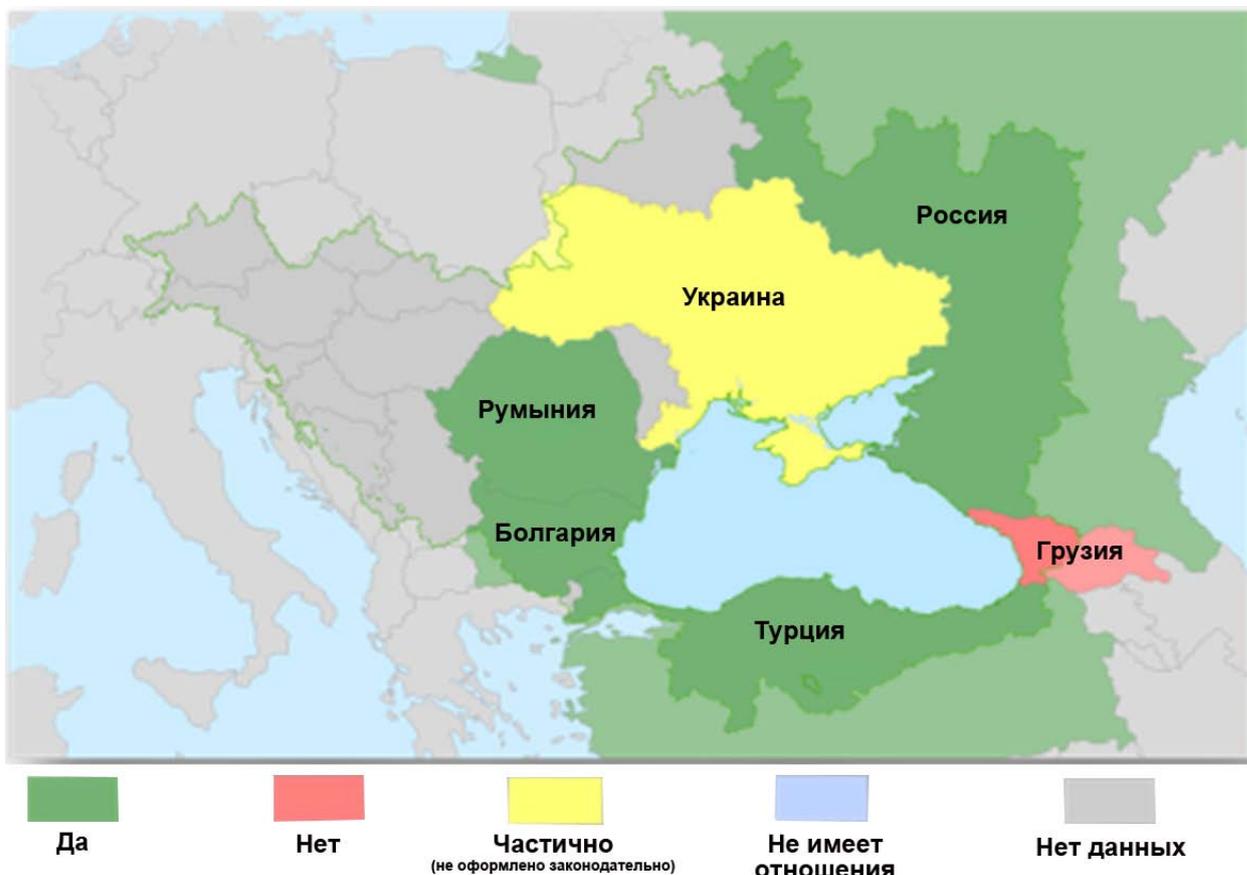


Рисунок 9.10 – Наличие национальной процедуры ОВОС [1063]

Украина подписала в 2003г Протокол СЭО к Конвенции Espoo, однако не ратифицировала его. Турция применяет ОВОС с 1993г и недавно даже подготовила проект подзаконного акта по СЭО в рамках процесса присоединения к ЕС, тем не менее, ни одна из стран не предоставила информации по конкретным правилам ОВОС или СЭО в контексте прибрежной зоны.

Определенный уровень гармонизации процессов ОВОС в трансграничном контексте может быть обеспечен после принятия рекомендаций по региональной ОВОС для Черного моря, которые были подготовлены совместно с Секретариатом Конвенции Espoo, и которые Консультативная группа КУПЗ рекомендовала к рассмотрению Черноморской комиссии в 2010 г. Протокол ОВОС/СЭО представляется менее реальным к исполнению, учитывая несогласие некоторых стран.

Стихийные бедствия и береговая эрозия.

Страны продолжают отдавать предпочтение дорогостоящим инвестициям (как-то, борьба с береговой эрозией и наводнением вместо их профилактики) вместо мер управленческого характера (как-то, территориальные и аварийные планы). Болгария упоминает лишь планы защиты от оползней, в то время, как Украина концентрируется на обеспечении жизнестойкости ПЗ с помощью сохранения их природных комплексов и в пределах заповедных территорий, а Румыния – на разработке ТЭО работ по защите ПЗ. Некоторые страны либо участвуют в проектах (Болгария), либо находятся на стадии планирования их (Грузия) для адаптации к участвовавшим вследствие изменения климата стихийным бедствиям (таким, как наводнения, пожары, сильные шторма, и прочие) в прибрежных районах и по созданию систем заблаговременного предупреждения. Таким образом, как видно на рисунке 9.11, системы предотвращения стихийных бедствий в прибрежной зоне во многих причерноморских странах развиты недостаточно.



Рисунок 9.11 – Наличие планов предотвращения прибрежных стихийных бедствий; выполнение мер предотвращения, противодействия и адаптации [1063]

Земельная политика.

У каждой страны есть инструменты отчуждения земель под государственные проекты, однако, ни у одной не разработана система их приобретения, в особенности для сохранения природных комплексов прибрежных зон (в духе Conservatoire du Littoral, [1115]), и предоставления населению доступа к таким зонам. Не имеется никаких данных о приобретениях даже в государственном секторе, как и примеров частных или неправительственных организаций, занимающихся сохранением природных комплексов

посредством охранного владения. Функции земельного управления большей частью распределяются между многочисленными агентствами и органами управления разного уровня, в то время, как министерства по защите окружающей среды обычно оказываются наименее вовлеченными в процессы принятия решений. Существующее государственное землевладение можно превратить в любой стране из архаичной практики в благодатную возможность сохранения природных комплексов ПЗ при условии, что стороны займутся разработкой современных моделей приобретений в государственном секторе в поддержку вышеупомянутого сохранения природных комплексов таких зон.

Обмен информацией и мероприятия, представляющие взаимный интерес.

В рамках Консультативной группы КУПЗ (Черноморская Комиссия) представители причерноморских стран разработали индикаторы измерения прогресса КУПЗ в формате, совместимом с ЕАОС (2006) и Pickaver (2004), и представили их вниманию Черноморской комиссии, в рамках Пятилетнего отчета (2002-2007гг) Комиссии [1073].

Кроме того, представители прибрежных стран ежегодно отчитываются перед Черноморской комиссией, предоставляя статистические данные о состоянии Черноморских прибрежных зон по таким показателям, как общие данные по населению, географии; состояние энергетических и водных ресурсов, сточных вод, биологического разнообразия, береговой эрозии, экономики, туризма, здравоохранения, переработки твердых отходов, сельского хозяйства, промышленности, транспорта, климата с указанием при этом базовой информации по механизмам координации КУПЗ, связанному с ним законодательству и доступности такой информации. Данные показатели также приведены в ранее упомянутом отчете Черноморской комиссии. Тем не менее, национальные контактные лица в обзоре результатов указывали, что данные показатели не применяются в национальной практике управления прибрежными зонами, и исключение составляют страны-члены ЕС, обязанные соблюдать перед Европейским сообществом определенные правила отчетности. Внесение новой информации в комплекты индикаторов КУПЗ и их гармонизация предусматриваются Проектом FP7 ПЕГАСО, который в настоящее время является главным направлением работы в области КУПЗ.

Трансграничное сотрудничество.

Черноморская комиссия и ее Консультативная группа КУПЗ являются для прибрежных Черноморских стран ключевыми инструментами региональной координации работ КУПЗ. Подробный перечень результатов и мероприятий Консультативной группы КУПЗ с момента начала ее работы в 1996г [1116] включает такие проекты, как

ГЭФ/ПРООН, Проект по экосистеме Черного моря (BSEP) и Проект по восстановлению экосистемы Черного моря (BSERP), а также такие поддерживаемые ЕК и ЕС мероприятия и результаты, как Региональная учебная программа КУПЗ (1996г), Национальные отчеты КУПЗ (1996г), государственные политики и стратегии по КУПЗ (1997г), Кодекс ПЗ (2000г), Региональная стратегия КУПЗ (2003г) (пока не утверждена), методология территориального планирования (2004г), пилотные проекты КУПЗ (Россия – 2000г, Украина – 2000г, Турция – 2007г, Грузия - 2009г), ТЭО по Инструменту КУПЗ к Бухарестской конвенции 1992г, [1117]), Показатели прогресса КУПЗ (2008г), обзор результатов КУПЗ в рамках Проекта FP7 ПЕГАСО (2010г, 2012г, проект продолжается).

Что касается трансграничного сотрудничества по ОВОС, то Консультативная группа КУПЗ, после продолжительного согласования, в 2010г. завершила работу над Рекомендациями по ОВОС в трансграничном контексте для Черноморского региона и представила документ на рассмотрение Черноморской комиссии. Данный документ, в случае принятия Черноморской комиссией, заложит основу направлению сотрудничества в области ОВОС посредством мер уведомления, консультации и обмена информацией. Впрочем, известны примеры двустороннего сотрудничества по ОВОС, например, приводимой Украиной работы применительно к Проекту разработки глубоководного судоходного канала Дунай – Черное море (2004-2009гг.). Таким образом, как видно на рисунке 9.12 и таблицы 9.2, система трансграничного сотрудничества по вопросам КУПЗ в Черноморском регионе развита недостаточно.



Рисунок 9.12 – КУПЗ и уровень применения показателей управления ПЗ и индикаторов устойчивости [1063]

Таблица 9.2 – Количественная оценка развития КУПЗ в Черноморских странах [1118]
Показатели: "1" - да, "0" - частично, "-1" - нет, "na" – не имеет отношения.

заголовок пункта	номер	инструмент КУПЗ / тема пункта	Болгария	Грузия	Румыния	Россия	Турция	Украина
границы	01	юридически оформленные границы ПЗ (по направлению к берегу, по направлению к морю)	1	0	0	-1	-1	0
законодательство	02	законодательство по КУПЗ или принятые законы КУПЗ	0	0	1	-1	1	0
координация	03	координация /интеграция сухопутных и морских участков	1	-1	1	-1	-1	-1
	04	координация /горизонтальная интеграция	0	-1	1	-1	0	-1
	05	координация /вертикальная интеграция	0	-1	1	-1	0	-1
защита и устойчивое развитие ПЗ	06	зона отступа для берегового развития	0	-1	1	-1	1	0
	07	прочие меры защиты ПЗ и ее устойчивого использования	1	-1	-1	-1	1	-1
	08	городское береговое развитие, ограниченное пределами заповедника	-1	-1	1	1	1	0
	09	ограниченное узкое береговое развитие (транспорт)	-1	-1	1	0	-1	0
	10	доступ для населения вдоль берега и через него	1	-1	1	0	1	1
	11	ограничения для подъезда автомобилей и подхода морских судов к непрочному берегу	1	-1	1	0	0	0
экономика	12	экономические показатели	-1	-1	-1	-1	-1	-1
береговые экосистемы ландшафты и культурное наследие	13	защита прибрежных болот	1	1	1	na	0	1
	14	восстановление прибрежных болот	1	-1	1	na	1	0
	15	защита морской среды обитания	1	0	1	0	0	1
	16	международное сотрудничество в области защиты морской среды обитания	1	0	1	-1	0	1
	17	защита прибрежных ландшафтов	-1	-1	0	0	1	0
	18	острова	0	na	na	na	0	1
	19	защита культурного наследия ПЗ	0	-1	0	1	1	0
участие	20	консультативные органы	1	-1	1	1	0	-1
	21	права население на представление запросов и слушания (планы, проекты)	1	-1	1	1	0	0
	22	партнерства ПЗ	1	-1	0	-1	-1	-1
	23	процедуры посредничества или примирения (планы, проекты)	1	-1	-1	1	-1	-1
	24	права на оспаривание планов и проектов ПЗ	-1	-1	1	1	1	1
осведомленность, повышение квалификации, образование & исследования	25	образование, повышение квалификации, осведомленность (национальный уровень)	0	0	-1	0	0	-1
	26	образование, повышение квалификации, осведомленность (региональный уровень)	0	0	0	0	-1	0
	27	образование, повышение квалификации, осведомленность (местный уровень)	0	0	0	-1	0	0
	28	исследовательские центры повышения квалификации КУПЗ	-1	-1	1	0	0	-1
мониторинг & проверка	29	наблюдения /перечень ресурсов и условий внешней среды	0	0	0	0	0	1
	30	проверка / перечень учреждений	0	0	1	0	-1	1
	31	проверка / перечень принятого и запланированного законодательства	0	0	0	0	-1	1

заголовок пункта	номер	инструмент КУПЗ / тема пункта	Болгария	Грузия	Румыния	Россия	Турция	Украина
стратегии, планы и проекты	32	национальная стратегия КУПЗ	-1	0	0	-1	-1	-1
	33	оценка использования и управления ПЗ	1	0	-1	0	0	1
	34	проекты КУПЗ	0	1	1	0	1	0
Правила ОВОС/СЭО	35	ОВОС, применяемая к проектам ПЗ	1	-1	1	1	1	0
	36	СЭО, применяемая к проектам/планам ПЗ	1	-1	1	1	0	-1
	37	правила СЭО, установленные для проектов/планов ПЗ	-1	-1	-1	-1	-1	-1
земельная политика	38	земельные приобретения в государственном секторе в целях охраны природной ПЗ	1	-1	0	0	-1	0
	39	Площади (или в процентом отношении) земли, приобретенные в государственном секторе?	na	na	na	na	na	na
	40	кто отвечает за управление данными землями?	na	na	na	na	na	0
	41	земельные приобретения в частном секторе в целях охраны природной ПЗ	-1	-1	-1	-1	-1	-1
экономические инструменты	42	экономические, финансовые и фискальные стимулы КУПЗ	-1	0	0	-1	-1	0
	43	экономические, финансовые и фискальные препятствия КУПЗ	1	-1	1	-1	-1	0
природные бедствия & береговая эрозия	44	оценка береговой нестабильности и стихийных опасностей	1	0	1	0	0	0
	45	предотвращение стихийных опасностей на побережье, меры противодействия и адаптации	1	-1	-1	0	-1	0
	46	меры по поддержанию и восстановлению природного потенциала побережья	1	-1	0	1	-1	0
	47	планы чрезвычайного реагирования на стихийные опасности на побережье	0	-1	1	1	0	0
обмен информацией	48	показатели управления ПЗ	0	1	0	0	0	0
	49	сделанные на сегодня оценки пользования ПЗ и ее управления	-1	0	0	0	-1	0
	50	демонстрационные проекты КУПЗ	-1	1	0	1	1	1
	51	центры конкретного потенциала КУПЗ	0	-1	0	0	0	0
трансграничные	52	двустороннее или многостороннее сотрудничество КУПЗ (планы, стратегии)	-1	0	0	0	-1	0
	53	механизмы трансграничной ОВОС	1	0	1	0	-1	0
ВСЕГО	#	баллы	9	-25	17	-5	-8	-3

9.1.4 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ТРАНСГРАНИЧНЫМ УНИКАЛЬНЫМ ПРИРОДНЫМ ОБЪЕКТАМ И ТЕРРИТОРИЯМ

Анализ сильных и слабых сторон международного и российского законодательства, а также практики его применения позволяет сделать вывод, что лишь факт наличия законодательной нормы в области защиты прибрежной зоны не является гарантией ее эффективного применения. Это обстоятельство говорит о необходимости пересмотра места и роли международных и российских законодательных инструментов в процессе проведения КУПЗ. На начальном этапе наиболее результативной была бы политика «унификации» подходов к организации (в том числе законодательного характера) КУПЗ в пределах макрорегиона. Подобная унификация позволила бы регулировать и координировать усилия по охране морских побережий (в том числе трансграничных), не выходя каждый раз за пределы национального законодательства.

Черноморская Комиссия [1119] и ее органы, в первую очередь, Консультативная группа по КУПЗ [1120], и Региональный центр деятельности по КУПЗ (создан в 1993 году в Краснодаре, Директор: проф. Л.Ярмак [1121]), разработали ряд региональных документов по КУПЗ в период с 1993 по 2010 гг. Практически все документы были разработаны при финансировании ЕС: TACIS-«Европейская помощь». К сожалению, ни один из этих очень важных документов не был опубликован, т.е. доступа к ним не существует.

Как уже сказано, первый Стратегический план действий по защите и реабилитации Черного моря (BSSAP) был принят в 1996 году со следующими целями касательно КУПЗ:

- Разработать региональную стратегию для комплексного управления прибрежной зоны Черного моря (к 2005 г.);
- Каждое прибрежное государство должно принять и осуществлять КУПЗ (к 1999 г.);
- Создать межсекторальные комитеты для комплексного управления прибрежными зонами (к 1997 г.);
- Исследовать прибрежную эрозию (к 2005 г.).

Хотя не все цели были достигнуты и меры выполнены, был некоторый прогресс в деле внедрения КУПЗ концепции в отдельных странах Черного моря. КУПЗ «Стратегия и Стратегический План Действий по организации КУПЗ для региона Черного моря на 2004-2007гг.» были разработаны в 2004г. [1122], но, к сожалению, не утверждены официально. Стратегический План КУПЗ (2004-2007) регламентировал приоритеты и ставил конкретные сроки для обозначенных, ниже перечисленных, действий:

- совершенствование законодательства;
- создание институциональных основ КУПЗ;
- создание информационно-аналитических и экономических инструментов КУПЗ;
- разработка пилотных проектов КУПЗ на местном уровне;
- подготовка специалистов и развитие образования в области КУПЗ;
- создание системы мониторинга и отчетности по КУПЗ.

Словарь КУПЗ терминов был подготовлен на русском и английском языках в 2004 году. Еще один важный инструмент был разработан в 2004 году на примере Европейского кодекса прибрежного поведения – Руководство для подготовки национальных кодексов поведения для прибрежных зон, который призван содействовать черноморским государствам в их усилиях по внедрению КУПЗ на национальном уровне (TACIS Проект, КУПЗ Центр). Документ охватывает следующие вопросы:

- структура национальных кодексов прибрежного поведения;
- рекомендации, как конкретно готовить Национальный кодекс.

Структура Национальных кодексов, должна совпадать со структурой Европейского кодекса, который позволяет координировать действия органов управления, действующих на прибрежных территориях. Рекомендуются следующие разделы Кодексов:

I Общие положения (введение)

- A. Цели и задачи.
- B. Территориальные ограничения прибрежных зон и их компоненты, включенные в Кодекс.
- C. Организационно-правовой статус.

II Стратегические принципы

- A. Принципы деятельности в прибрежной зоне.
- B. Принципы комплексного управления развитием прибрежных зон.

III Общие директивы

- A. Экологические проблемы региона и средства их решения.
- B. Приоритеты развития региона.
- C. Общие правила подготовки и принятия решений.
- D. Экономические инструменты и стимулы.
- E. Природоохранные директивы.
- F. Особо охраняемые территории, их категории, границы и режим использования.
- G. Отраслевые разделы, определяющие правила и нормы деятельности отраслевых секторов экономической и социальной жизни региона.

Методология территориального планирования для прибрежной зоны [1123]

появилась в 2005г. Документ описывает основные этапы территориальной организации прибрежных зон, принципы функционального зонирования, какие данные и какие анализы/оценки при этом нужно подготовить и каким образом проходят консультации при подготовке плана территориальной организации, чтобы учесть требования всех заинтересованных сторон. Структура методики приведена на рисунке 9.13.

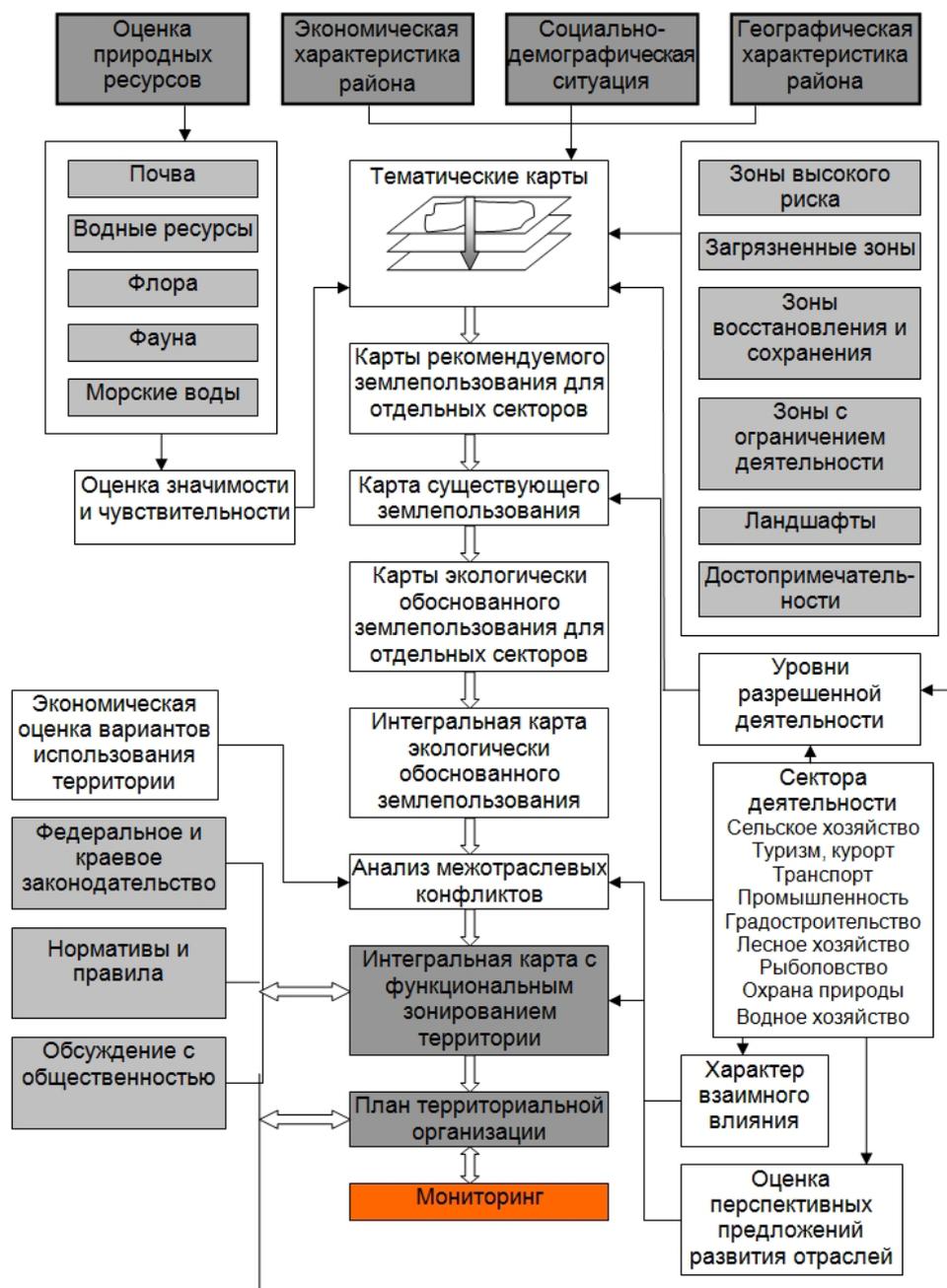


Рисунок 9.13 – Графическое изображение методики по территориальному зонированию прибрежной зоны [1123]

9.1.5 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОЗМОЖНЫМ МЕХАНИЗМАМ УЧЕТА ПРИРОДНОГО КОМПОНЕНТА ПРИ СОГЛАСОВАНИИ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ ДЛЯ СЛУЧАЕВ ТРАНСГРАНИЧНОГО РАСПОЛОЖЕНИЯ УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ

Руководящие принципы по Комплексному управлению побережьем (КУП) с учетом природного компонента.

Природоохранные мероприятия в море и прибрежных районах требуют применения конкретных и единых руководящих принципов и стратегий для всех стран, располагающих трансграничными природными объектами (в данном контексте – морскими побережьями). Руководящие принципы могут быть разработаны на примере Статьи 15 Хельсинской Конвенции 1992г. и с учетом Технических указаний Рабочей группы ХЕЛКОМ по охране природы и биологическому разнообразию (EC-NATURE). Прибрежные государства должны действовать в соответствии со следующими стратегиями и принципами:

1. Исследовать национальную и общую экологическую обстановку, состояние использования моря и побережья, существующие тенденции и ущербы, имеющие место в морской и прибрежной среде;

2. Создавать карты чувствительных прибрежных районов и морских зон;

3. Разрабатывать принципы и цели охраны морской и прибрежной природных сред и пересмотреть существующее национальное законодательство и другие инструменты достижения целей;

4. Разрабатывать принципы и цели для сохранения морских и прибрежных видов:

- осуществить детальную разработку полных («красных») списков видов морской и прибрежной фауны и флоры, находящихся под угрозой;
- инициировать безотлагательные меры по защите исчезающих видов.

5. Разрабатывать стратегии и руководящие принципы для охраны ценных морских и прибрежных ландшафтов и биотопов, например:

- осуществлять детальную разработку полных («красных») списков морских и прибрежных ландшафтов и биотопов, находящихся под угрозой;
- инициировать безотлагательные меры по защите исчезающих ландшафтов и биотопов;
- создавать или делать вклады в международную систему морских и прибрежных охраняемых территорий;
- обеспечивать особую защиту прибрежной полосы для обеспечения поддержания и восстановления прибрежных динамичных процессов.

6. Разрабатывать и совершенствовать программы морского и прибрежного мониторинга, касающиеся природы и охраны макрофитобентоса, макрозообентоса, рыб, птиц, морских млекопитающих и т.д.;

7. Определять пробелы и недочеты в морских и прибрежных исследованиях, имеющих отношение к охране природы.

Прибрежные районы характеризуются природными процессами (биологическими, физическими, химическими), социально-экономическим развитием и долгосрочными изменениями окружающей среды, такими как подъем уровня моря. Управление прибрежными районами должно сконцентрироваться на этих процессах и развитии в единой интегрированной форме.

Процесс КУП требует эффективной законодательной и административной структуры. В странах, где она еще не создана, ее разработке должен отдаваться высший приоритет. В этом отношении, эталонным документом является типовой Закон об устойчивом управлении прибрежными зонами.

Прежде чем начать подготовку какого-либо плана, важно согласовать перечень проблем, которые будут рассмотрены, уровень их приоритетов и сам процесс обсуждения между заинтересованными секторами. Механизм, используемый для принятия этого решения, будет важен, так как каждая сторона стремится к удовлетворению учета ее интересов. Одним из методов достижения этого пункта является использование процесса сбора данных как средства сближения секторов в нейтральном форуме, который может помочь преодолеть обычные учрежденские барьеры и приведет к значимому диалогу.

Национальные, региональные и местные власти должны обеспечить условия, чтобы все развитие происходило в контексте плана комплексного управления побережьем с соблюдением назначения районов для определенных видов развития или остающихся свободными от развития целиком (хотя даже районам свободным от развития может потребоваться какое-то управление). В этом смысле будет очень полезна система зонирования, предназначенная для разграничения природных районов по видам пользования.

План КУП должен предполагать определение потенциала окружающей среды побережья и моря, с учетом чувствительности типов прибрежных ландшафтов и среды обитания, а также обеспечение такого развития, которое не превышало бы возможностей побережья. Технология оценки пропускной способности побережья была разработана в последние годы Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в Средиземноморье. Планы КУП должны четко постулировать необходимость сохранения природы, как

предпосылку всего развития, так как это единственный путь идти по пути действительно экологически устойчивого развития. Принципы прибрежного развития, как описывалось выше в главе «Стратегические принципы», должны обеспечить фундамент для всех планов по управлению прибрежными зонами.

Географический горизонт планов КУП должен быть достаточно широким для охвата экосистем в целом (к примеру, литодинамических систем), так как одной или нескольких муниципальных единиц, чаще всего, недостаточно. Следует поощрять сотрудничество между странами, принимая во внимание трансграничную природу угрозы окружающей среде. Сотрудничество и обмен информацией между прибрежными районами, которые сталкиваются со сходными угрозами, также следует поддерживать.

Следующие элементы управления прибрежными зонами были названы стратегическими:

- интегрированное секторальное развитие (имеется в виду, главным образом, развитие социально-экономических секторов на основе комплексного подхода);
- создание заповедных зон, а также обозначение какие природные экосистемы, прибрежные ландшафты и местообитания являются особо ценными с целью не допустить их сокращение;
- защита прибрежных ландшафтов и морских акваторий, имеющих эстетическую ценность;
- защита человеческих жизней и населенных пунктов;
- меры по предотвращению интродукции чужеродных видов;
- развитие деятельности в прибрежной зоне только с учетом природных, культурных и социальных характеристик зоны;
- поддержание и укрепление берега с учетом береговых процессов, в частности, сохранение естественного характера динамических систем, например, песчаные дюны, пляжи, море скалы, дельты и устья рек, повышение устойчивости береговой линии от береговой эрозии и ускоренное повышение уровня моря, и прочее;
- создание и поддержание экологических коридоров (т.е. движения и путей миграции объектов животного мира);
- восстановление поврежденных экосистем, ландшафтов и прочее;
- неиспользование вредных веществ при строительстве и мелиорации;
- принцип 'пользователь платит' (таксы, взимаемые за доступ или использование прибрежных ресурсов должны отражать все краткосрочные и долгосрочные экономические, экологические и социальные аспекты управления прибрежной природой);
- гарантия права доступа общественности к побережью (частной собственности в

береговой полосе следует избегать);

- решения, касающиеся развития прибрежных районов должны быть приняты при полном участии общественности).

Социальные и культурные цели и задачи, обеспечивающие экологическую устойчивость.

Для стабильного сохранения прибрежных зон местное население должно быть обеспечено устойчивыми в социальном и экономическом отношении средствами к существованию. При разработке планов управления прибрежными зонами необходимо содействовать созданию новых секторов экономической деятельности с незначительным воздействием на прибрежные зоны. Следует, однако, признать, что для покрытия затрат на переход к деятельности с пониженным влиянием на прибрежные зоны или на компенсации местным сообществам, зачастую требуются новые источники финансирования.

Экономические инструменты и стимулы.

Экономические инструменты и стимулы, если их правильно применять, могут быть очень эффективными и экономически целесообразными мерами для продвижения экологически устойчивого развития в прибрежной зоне. Однако, имеется много теоретических и практических ограничений к этому подходу: лица, принимающие решения на политическом уровне должны изучить проблему до того, как принять решение относительно того или иного подхода. Несколько самых трудных вопросов включают следующие: как оценить природу и другие нематериальные преимущества, присущие прибрежным районам, как избежать диспропорционального воздействия на группы населения с низким доходом, как избежать нежелательного искажения рынка и воздействия на конкурентоспособность и как сохранить все ценности побережья для будущих поколений?

Использование экономических инструментов и стимулов для защиты прибрежных ресурсов должно быть включено в планы КУП. Эффективность таких инструментов должна регулярно рассматриваться и при необходимости адаптироваться для достижения желаемых целей.

При попытке установить критерии для нефинансовой выгоды от сохранения прибрежной зоны, должны обязательно учитываться долгосрочные планы, такие как использование прибрежной экосистемы в качестве буферной зоны от неблагоприятных природных воздействий.

Налоги на выброс загрязняющих веществ и производство должны быть достаточно высокими, чтобы они могли стать средством, удерживающим от приобретения или использования продукции или услуг, наносящих ущерб прибрежным экосистемам.

Существующие субсидии для видов деятельности, пагубных для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, должны быть ликвидированы.

Доходы, полученные в результате применения экономических инструментов, должны быть реинвестированы в те виды деятельности, которые способствуют сохранению биологического и ландшафтного разнообразия. Например, можно обсудить и рассмотреть учреждение Фонда прибрежных зон. Зеленые инвестиции должны поощряться путем освобождения доходов от таких инвестиций от налогов.

Любые воздействия на социальные группы, теряющие доходы в результате использования экономических инструментов, должны быть возмещены путем уменьшения налогов или обеспечения субсидий на такие виды деятельности, которые полезны для биоразнообразия.

Использование экономических инструментов и стимулов может способствовать объединению дополнительных расходов на компенсацию ущерба окружающей среде и побудить компании к соответствующим инвестициям в достижение целей сохранения окружающей среды. Они также могут инициировать новые подходы к решению проблем окружающей среды. Следует рассмотреть возможности таких инструментов к росту доходов и новому инвестированию в будущие проекты по уменьшению воздействия на окружающую среду и потерю биоразнообразия.

Экономические механизмы и рычаги, которыми сейчас пользуются, включают:

- Эконалоги: те, кто загрязняет, должны платить налоги за каждую единицу выброшенного загрязнителя, причем размер платы за загрязнение должен соответствовать уровню расходов социального назначения, возникших в результате этих выбросов.

- Пошлины за пользование: потребители услуг и продуктов (или пользователи природных районов) платят пошлину, которая покрывает полностью затраты, возникающие вследствие потребления этих услуг или продуктов.

- Субсидии: компании или частные лица получают денежные премии за производство или использование продуктов или услуг, которые полезны или менее вредны для окружающей среды.

- Инструменты, основанные на правах: права на использование или загрязнение ресурсов окружающей среды предоставляются в определенных пределах. При превышении прав, они могут быть изменены или переданы.

Стимулы в сфере налогообложения («Зеленые инвестиции»): инвестиции, направленные на развитие фондов для проектов, которые утверждены государством как безопасные с точки зрения окружающей среды. Государства могут поощрять такие инвестиции, освобождая принятые вложения от налогов.

В итоге, можно подчеркнуть, что самый важный аспект КУПЗ – это стремление к видению на перспективу. Многие экономические сектора слишком сильно сфокусировались на краткосрочных или среднесрочных экономических доходах вместо того, чтобы остановиться на долгосрочных перспективах, необходимых для устойчивого управления прибрежными ресурсами. Хороший план КУПЗ исследует возможные последствия развития далеко вперед. Кроме того, важность участия общественности в прибрежном планировании трудно преувеличить. Общественность должна иметь возможность участия в идентификации ключевых проблем и развитии политик разрешения конфликтов при управлении районом, исходя из своих законных интересов. Процесс КУПЗ важен так же, как и подготовка любого плана.

Меры по обеспечению устойчивого использования прибрежных и морских ресурсов и предотвращению/уменьшению деградации морской окружающей среды:

- Применение лучшего управленческого опыта;
- Внедрение самых лучших технологий, обеспечивающих охрану окружающей среды, включая замену веществ или процессов, ведущих к значительному неблагоприятному эффекту;
- Комплексная программа действий по защите берега и морской среды от деятельности на суше и в море, включая функциональное зонирование.

Руководство по защите побережья от неблагоприятных природных воздействий.

При рассмотрении проектов по защите побережья необходимо всегда помнить о динамичном характере и постоянных изменениях, происходящих на побережье. Природные процессы могут быть только ухудшены работами по защите побережья, если под угрозой риска находятся жизненно важные или созданные людьми ценности. Развитие в районах, находящихся под угрозой риска, должно предприниматься там, где существующие защитные структуры, содержащиеся должным образом, обеспечивают безопасность по приемлемым стандартам в течение всего периода развития. Весь проект, т.е. развитие и сама система берегозащиты, вместе взятые, должны стать предметом ОВОС, и следует доказать, что они представляют долгосрочный интерес для общественности. Оценка риска при определении воздействия отступления береговой

линии на уровень моря для всех прибрежных районов должна выполняться таким образом, чтобы можно было определить цельную стратегию развития зоны. В соответствии с принципами устойчивого развития, схемы береговой защиты не должны приводить будущее поколение к дорогим или негибким вариантам. Меры по защите должны быть частью стратегического плана для соответствующего побережья, в котором все берегозащитные технологии основаны на научном понимании береговых процессов. По возможности, меры по защите берегов должны интегрироваться на национальном или региональном уровне в комплексный план по управлению прибрежной зоной, который:

- основывается на подробных знаниях прибрежной геоморфологии;
- рассматривает все взаимосвязи между физическими, экологическими и экономическими параметрами;
- связывает эти параметры в специальную стратегию прибрежного развития;
- зиждется на благоприятных административных и законодательных структурах.

Для того чтобы установить базисное направление защиты окружающей среды, рекомендуется перед выбором мер по защите берегов провести исследование, которое может быть использовано для оценки возможных вариантов, и по результатам которого можно соизмерять возможное и реальное воздействие на окружающую среду. Следует рассматривать и оценивать все варианты, включая и опцию «непринятия каких-либо действий», управляя рисками с помощью усовершенствования систем предупреждения и разработки эвакуационных процедур, а также укрепления существующих средств защиты посредством ремонтных работ или пополнения подвижных отложений.

Отдельные районы требуют особого внимания при определении стратегии берегозащиты. В них следует избегать новых мер по берегозащите вне населенных пунктов, если они будут иметь негативное воздействие на окружающую среду и соответственно, подразумевают необоснованные финансовые расходы. Для прибрежных районов вне населенных пунктов, подверженных эпизодическим наводнениям, до того, как они определены под использование в качестве земельных угодий, может быть полезно с точки зрения, как экономики, так и окружающей среды, восстановление прибрежных приливных зон, посредством передислокации дамб вглубь суши.

Для того чтобы избежать затруднений при перемещении берегозащитных сооружений из одного района в другой, важно, чтобы горные породы, источники осадочных пород и природные прибрежные зоны приливов как естественные и возможные источники питательных веществ, не испытывали воздействия новых мер по берегозащите.

Разработка планов управления побережьем.

Существует последовательность основных шагов при создании планов развития управления побережьем, каждый из которых требует обширных консультаций и сотрудничества местных властей, тех, кто занимается планированием по секторам, инвесторов, общественности и других участников процесса:

- Подготовка подробной и адекватной базовой информации по физическим данным окружающей среды, происходящим на побережье и в экосистемах процессам, и установление географического масштаба планирования;
- Разработка механизма для обеспечения участия общественности;
- Оценка роли прошлого и настоящего механизма управления в формировании прибрежного ландшафта, и анализ научно-технического обоснования для нового развития;
- Оценка существующих законодательных и управленческих структур, формирование необходимых научных, юридических и административных структур в рамках интегрированного управления;
- Проверка хороших и плохих элементов внутри природных/человеческих матриц и определение приоритетных проблем;
- Формулирование ясных целей и расстановка приоритетов в планировании и управлении по всем секторам деятельности;
- Составление предварительного плана и постановка задач, включая предложение мер регулирования и экономических стимулов для обеспечения разумного использования ресурсов;
- Оценка воздействия на окружающую среду по предложенному плану и проектам;
- Обеспечение общественной доступности информации о предлагаемых планах и проектах в течение всего процесса; изучение общественного мнения о них;
- Пересмотр предложений;
- Реализация плана;
- Мониторинг и оценка результатов;
- Создание механизма реагирования на проблемы, проявляющиеся на различных фазах процесса;
- Ревизия и пересмотр планов при возникновении новых обстоятельств, которые требуют внесения изменений в план.

Классификация и оценка уязвимости прибрежных ландшафтов.

Для целей планирования и управления, прибрежные ландшафты можно разделить на две большие группы [1124]. Первая состоит из гористых берегов, а вторая может быть описана как прибрежные равнины. Уровень приливов прибрежных вод - еще один важный фактор в описании природы прибрежных ландшафтов. Все прибрежные районы очень чувствительны к развитию, если оно разрушает природную среду обитания и/или мешает естественным природным процессам. Вообще, больше всего пострадали прибрежные равнины, так как они чаще связаны с реками, эстуариями, дельтами, где располагаются порты и гавани, а также и с другими туристическими и городскими объектами. Создание на близко расположенной суше искусственных барьеров, которые могут усилить береговую эрозию и создать другие проблемы, сильно уменьшило площадь зоны, находящейся под приливами в этих районах, и их природную способность к восстановлению. Вообще, предоставленная сама себе динамичная среда обитания, способна противостоять осложнениям в окружающей среде, таким как шторм или подъем уровня моря. Когда же имеется вторжение со стороны человеческой деятельности, она менее способна к восстановлению.

Скорость и объем обмена воды в зоне прилива также важны. В районах макроприливов (уровень прилива более 4 метров) загрязнители могут быть быстро вымыты из системы. В районах микроприливов (1-2 метра) интенсивность водообмена ниже, и есть больший риск накопления загрязнителей.

В общем, прибрежные равнины более ранимы и уязвимы к воздействию на окружающую среду, чем гористые берега, а берега с микроприливными режимами более чувствительны, чем макроприливные районы, особенно в связи с загрязнением и изменениями в гидрологии поверхностных или подземных вод [1124]. Например, при разработке Европейского Кодекса поведения для прибрежных зон невозможно было создать директивы к особым типам прибрежных ландшафтов, но такие особые директивы, могут быть сформулированы в составе регионального и особенно в национальных кодексах поведения. Потому и рекомендуется не просто переводить существующие кодексы, а адаптировать их к конкретным особенностям прибрежной зоны.

Прибрежные и морские охраняемые территории.

Создание прибрежных и морских охраняемых территорий является одним из компонентов программ управления прибрежными зонами. Поскольку первичной целью охраняемых территорий является сохранение природных ресурсов, нет необходимости требовать прекращения всей деятельности человека в пределах этой территории. Могут

быть разрешены те виды деятельности, которые не противоречат принципам экологически устойчивого использования ресурсов. В самих защищенных территориях рекомендуется применять зонирование, другими словами определять в них зоны где действительно необходимо полностью запретить деятельность на время, и те места где можно упражнять ту или иную деятельность под контролем. На время, потому как обычно природа восстанавливается (правда, зачастую долго), если конечно не превзойден какой-то порог невосвратимости. Последнее много раз случалось на протяжении эволюции Земли, классический пример вымирание динозавров. Т.е. не только человек может вызвать необратимые изменения, сама Природа, таким образом, развивается – закон сукцессии тоже хорошо известен (когда озеро проходит этап от олиготрофного состояния через эвтрофное и заканчивает жизнь болотом, потому и Рамсарская конвенция заботится о них-чтобы продлить жизнь там, где возможно, элиминируя, хотя бы, человеческое негативное влияние). Каким образом протекает обратимое восстановление – считается, что сколько лет человек негативно влиял, столько же лет природе понадобится времени на выздоровление. Пример необратимого изменения – интродукция инвазивных видов.

Успех в создании охраняемых территорий зависит от множества факторов, включающих: определение территории, которой можно управлять, как целой единицей, одобрение местным населением, наличие соответствующих правовой, административной и правоохранительной структуры.

Участие общественности в управлении побережьем.

Устойчивое развитие и управление прибрежным регионом требует сочетания подходов, идущих как сверху, так и снизу; очень важно участие общественности в этом процессе. Для обеспечения адекватного участия общественности в планировании побережья, принятии решений и управлении, власти должны:

- Убедиться, что процесс принятия решений носит совещательный характер и открыт для всех сторон, которые намерены или должны быть привлечены к процессу и поощрять их в этом;
- Сделать фонды доступными для тех, кто в противном случае не может принять участие;
- Устроить форум для дискуссий по побережью в каждом задействованном районе;
- Убедиться, что все возможности для привлечения общественности использованы полностью;
- Поддерживать образовательные и мобилизующие программы в школах и других заведениях;

- Провести семинары среди различных сообществ и/или встречи общественности;
- Привлечь общественность к деятельности и мероприятиям, ориентированным на решение природоохранных проблем;
- Вовлечь общественность в мониторинг прибрежной деятельности человека, воздействий на береговую линию и реализации законов, договоров или других решений;
- Привлечь местные деловые круги к программам и работать с ними с целью распространения информации о проблемах на их предприятиях;
- Использовать социальную рекламу и другие пути распространения массовой информации;
- Использовать новейшие средства для обращения к различным слоям населения и возрастным группам (например, Интернет, представления и выставки, выступления артистов).

Методы, которые могут быть использованы для оценки общественного мнения, включают:

- Анкетирование и опросы;
- Горячие телефонные линии;
- Доски объявлений и форумы в Интернете;
- Гражданские консультативные комитеты;
- Публичные слушания и открытые разбирательства.

9.2 РАЗРАБОТКА ОБЩИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО УЧЕТУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА, ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ И ПРИРОДНЫХ БЕРЕГОФОРМИРУЮЩИХ ПРОЦЕССОВ ПРИ РАЗРАБОТКЕ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ

9.2.1 АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В ПРЕДЫДУЩИХ РАЗДЕЛАХ

9.2.1.1 Практика использования ресурсного потенциала береговых ландшафтов РФ

Различные виды хозяйственной деятельности на морских берегах и в прибрежных акваториях курируются целым рядом федеральных органов исполнительной власти РФ, но ни для одного из них она не является приоритетной, что не позволяет возложить на какое-либо из отраслевых ведомств задачи по комплексному управлению прибрежной зоной (КУПЗ), в том числе использование ресурсного потенциала береговых ландшафтов и их охрану. Использование различных прибрежно-морских ресурсов (в том числе береговые ландшафты) регламентируется различными законодательными актами, часто не согласованными между собой. Это влечет за собой возникновение многочисленных межотраслевых и хозяйственных конфликтов. Закономерным итогом такого «безвластия» на морских берегах становится быстрая потеря природного потенциала прибрежной зоны, усугубление экологических проблем, и полное бессилие местных властей (региональных или муниципальных) так или иначе изменить эту ситуацию. Естественно, наиболее сложная ситуация сложилась на самых ценных с хозяйственной точки зрения побережьях – Черного, Азовского, Каспийского, Балтийского морей. Тут в сферу интенсивного хозяйственного использования попали практически все берега. На других побережьях (Баренцево, Белое, Карское, Японское моря) подобная ситуация складывается лишь на отдельных участках, но в силу региональных особенностей (ослабленный административный и общественный контроль) ущерб ресурсному потенциалу береговых ландшафтов (да и других природных компонентов побережий) оказывается не меньший.

Ни в федеральной морской политике, ни в региональных методах управления не прослеживаются современные системные, комплексные подходы, включая КУПЗ и экосистемные принципы прибрежно-морского управления. Эти подходы фактически не используются на всех уровнях административной структуры (поскольку никому не выгодны в существующих социально-экономических условиях), хотя в ряде случаев

декларируются как приоритетные цели... в неопределённом будущем.

Важным является вопрос о разграничении полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных органов власти в береговой сфере. В рамках законодательства должны быть четко определены разрешенные формы собственности на участки береговой зоны, решен вопрос о разграничении полномочий РФ и ее субъектов по управлению береговой зоной. В настоящее время полномочия, а главное – ответственность за управление прибрежной зоной полностью размыты между разными уровнями власти. Отсутствует современное береговое законодательство, учитывающее интересы жителей приморских регионов, хозяйствующих субъектов, природно-экологические особенности морских берегов, международное законодательство.

9.2.1.2 Практики сохранения береговых ландшафтов средствами территориального планирования

Как показывает анализ схем территориального планирования (ТП) разных регионов и разного уровня, подход к охране окружающей среды и природных ресурсов иногда различается кардинально. Более того, зачастую даже в постановке целей ТП заметна «идеология» его разработчиков или заказчиков – что же является главной ценностью: окружающая среда как основа благополучия человека, или же «среда их жизнедеятельности» как основа благополучия экономики. Приведем для сравнения две формулировки целей ТП двух регионов России.

Целью территориального планирования региона А является:

- создание условий для осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований законодательства и технических регламентов с учетом экологических, экономических, социальных и иных факторов путем установления функциональных зон, зон с особыми условиями использования территорий, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, в том числе объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- обеспечение устойчивого развития территории при осуществлении градостроительной деятельности – безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений;
- обеспечение учета интересов граждан и их объединений, РФ, региона,

муниципальных образований, в том числе формирование комплекса мер и проектных предложений для создания комфортных социальных условий для проживающего на территории населения.

Как видно, значительная часть целей территориального планирования посвящена охране и рациональному использованию природных ресурсов, причем именно в контексте «безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека» – то есть «в интересах настоящего и будущего поколений». Таким образом, подчеркивается, что охране подлежит любая «окружающая среда и природные ресурсы», а не исключительно уникальные природные объекты. Соответственно, при разработке данной схемы ТП предусмотрены меры по сохранению всей окружающей среды, а не только отдельных её фрагментов.

Целью территориального планирования региона Б является:

- развитие части пространственного каркаса страны, способствующего решению геополитических задач государства и повышению темпов развития экономики региона за счет интенсификации и повышения устойчивости ее внешних связей;
- повышение устойчивости социального и экономического развития региона посредством повышения качества жизни ее граждан, на основе повышения качества среды их жизнедеятельности;
- повышение конкурентоспособности экономики региона за счет повышения эффективности использования его территории.

Очевидно, что для разработчиков этого документа человек с его средой обитания является лишь средством «повышения устойчивости социального и экономического развития». Сама по себе окружающая среда не является ценностью.

Приведенные выше примеры показывают, насколько разными могут быть реальные, действующие документы ТП [1125]. Поэтому, говоря о практике сохранения береговых ландшафтов средствами территориального планирования, надо понимать, что в некоторых регионах сохранение окружающей среды (в том числе береговых ландшафтов) является лишь средством развития экономики, в некоторых – охрана окружающей среды действительно понимается как её сохранение «в интересах настоящего и будущего поколений». Как правило, эти различия проявляются в методах, используемых для охраны окружающей среды, и степени контроля выполнения установленных природоохранных ограничений или проведения соответствующих мероприятий.

Переходя к анализу существующей практики сохранения береговых ландшафтов средствами территориального планирования, отметим, что, среди прочих требований, территориальное планирование в целях охраны окружающей среды должно обеспечивать:

- улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека путем обеспечения поэтапного сокращения уровней воздействия на окружающую среду от всех антропогенных источников;
- сохранение благоприятных экологических условий жизнедеятельности человека в районах нового хозяйственного освоения путем обеспечения выполнения нормативов качества воздуха, воды, почв;
- рациональное взаимное расположение функциональных зон в соответствии с действующими экологическими и санитарно-гигиеническими требованиями с учетом климатических, инженерно-экологических факторов;
- развитие и соблюдение режима эколого-компенсационного каркаса территории, включая особо охраняемые природные территории, зоны с особыми условиями использования территории природоохранного, рекреационного и иного назначения;
- выполнение комплекса природоохранных мероприятий по восстановлению и рекультивации загрязненных и нарушенных участков почв, земель, водных объектов.

Как показывает региональный обзор документов ТП и реальной ситуации с сохранением береговых ландшафтов на разных побережьях России (тома 2-8 настоящего отчета), для многих участков берегов имеются лишь схемы ТП регионального уровня. Схемы ТП муниципального уровня во многих регионах находятся лишь в стадии разработки, либо вообще отсутствуют. Между тем, чаще всего схемы ТП регионов, особенно крупных, с протяженными морскими побережьями, в силу своей масштабности просто не в состоянии учесть особенности развития конкретных участков берегов. Более того, тысячекилометровые участки берегов РФ, особенно в Арктике и на Дальнем Востоке, вообще практически не изучены. Спасает ситуацию только то, что эти районы, как правило, в хозяйственном отношении практически не используются, и техногенное воздействие на них не оказывается. Напротив, отдельные участки даже отдаленных побережий детально изучаются – при проектировании крупных хозяйственных объектов (нефтегазового комплекса, транспортные, горнодобывающие). Естественно, поскольку заказчиком научных исследований при проектировании, схем территориальной планировки в этих случаях выступают инвесторы хозяйственной деятельности, «неудобные» аспекты планируемой или осуществляемой хозяйственной деятельности, касающиеся воздействия на окружающую среду, замалчиваются, игнорируются.

9.2.1.3 Нормативно-правовые подходы в части использования уникальных береговых ландшафтов

В России на настоящий момент не имеется разработанных специализированных национальных стратегий или планов развития КУПЗ. Тем не менее, в «Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 г.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8.12.2010 г. (№2205-р), в качестве одной из стратегических целей обозначен «переход к комплексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления». Эту цель предполагается достигнуть решением двух задач:

- *нормативное правовое обеспечение* практики разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны (предложения в типовые макеты комплексных стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ и программ развития муниципальных образований, обеспечивающие в качестве самостоятельного компонента разработку и реализацию программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий). Ответственно за исполнение – Минэкономразвития России.

- *разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий* и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов РФ и программ развития приморских муниципальных образований. Ответственны за исполнение – субъекты РФ.

Как видно, в вышеприведенном документе достаточно четко поставлена цель, но механизм реализации самой Стратегии не разработан. Закономерно то, что целевые показатели I-го этапа (2010-2012 годы) выполнения Стратегии (Предложения в типовые макеты комплексных стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ и программ развития муниципальных образований – 100 шт.; Количество приморских субъектов РФ и муниципальных образований, реализующих или разрабатывающих программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий – 21 шт.) – не выполнены вообще. Основной причиной такого положения стало то, что различные виды морской деятельности курируются целым рядом федеральных органов исполнительной власти РФ, но ни для одного из них она не является приоритетной, что не позволяет возложить на какое-либо из отраслевых ведомств задачи по координации реализации Стратегии [1101]. Одновременно Стратегия фактически не является обязательной для «сухопутных» органов исполнительной власти. Необходима

консолидация всего спектра управления *«приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления»*, в рамках единого Берегового кодекса.

9.2.2 КРИТЕРИИ, МЕТОДИКИ ПО УЧЕТУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА, ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ И ПРИРОДНЫХ БЕРЕГОФОРМИРУЮЩИХ ПРОЦЕССОВ ПРИ РАЗРАБОТКЕ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ УНИКАЛЬНЫХ БЕРЕГОВЫХ ЛАНДШАФТОВ

9.2.2.1 *Современные подходы по учету ресурсного потенциала территории в схемах территориального планирования (СТП) субъектов РФ и муниципальных районов*

Как правило, при постановке задач территориального планирования, выделяются 3 уровня: Задачи федерального уровня; Задачи регионального уровня; Задачи муниципального уровня. В некоторых случаях эти задачи могут быть общими.

Задачи федерального уровня:

- Создание градостроительных предпосылок дальнейшего развития превалирующих отраслей специализации экономики региона в масштабе и интересах РФ.
- Эффективное использование природного, территориального, трудового и научно-производственного потенциала.
- Создание градостроительных предпосылок устойчивых транспортных, экономических связей с другими регионами РФ и другими странами.
- Создание градостроительных предпосылок развития приграничной и трансграничной инфраструктуры.

Задачи регионального уровня:

- Создание градостроительных предпосылок развития финансово-экономических и социально-культурных связей внутри субъекта РФ.
- Создание градостроительных предпосылок улучшения инвестиционного климата в регионе;
- Создание градостроительных предпосылок устойчивых транспортных связей с центрами субъектов РФ входящих в Центральный и в Южный федеральный округ.

Задачи регионального и муниципального уровня:

- Создание градостроительных предпосылок:
- Повышения уровня развития социальной инфраструктуры.
- Обеспечения развитой производственной инфраструктурой.
- Повышения уровня развития транспортной инфраструктурой.
- Повышения уровня инженерного обустройства территорий.
- Обеспечения доступного разнообразия возможностей кратковременного и длительного отдыха населения.
- Обеспечения доступного разнообразия мест приложения труда, дающих возможность повысить доход и уровень жизни населения.
- Улучшения экологической ситуации.
- Сохранения и восстановления ценного природного и историко-культурного потенциала и вовлечение его, по возможности, в хозяйственное использование.
- Снижения диспропорций социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов, на основе рационального использования их природно-ресурсного и трудового потенциала, реорганизации производства на высокотехнологичной основе, и развития инфраструктур муниципального уровня.

Как правило, в состав Схем территориального планирования включаются:

- Схема использования территории (опорный план);
- Схема границ муниципальных образований;
- Схема предложений по территориальному планированию (проектный план);
- Схема размещения объектов капитального строительства;
- Схема зон с особыми условиями использования территории;
- Схема размещения объектов транспорта и путей сообщения;
- Схема размещения объектов энергетических систем;
- Схема размещения объектов социальной инфраструктуры.

На картах (схемах), содержащихся в Схеме территориального планирования, отображаются:

- границы муниципальных образований - городских округов, муниципальных районов, поселений, утвержденные в установленном порядке законом субъекта Российской Федерации;
- границы земель лесного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границы земель обороны и безопасности;

- границы земель сельскохозяйственного назначения и границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также планируемые границы таких земель;
- границы территорий объектов культурного наследия;
- границы зон с особыми условиями использования территорий;
- границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (с указанием зон возможных воздействий);
- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства или на которых уже размещены объекты капитального строительства, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Следует отметить, что на СТП границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, часто отнесены к категории сведений ограниченного доступа, и приводятся в составе специального раздела «Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны, мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций». Между тем, в контексте планирования прибрежных территорий, такая информация может являться основополагающей, поскольку на морских берегах риск проявления опасных природных явлений (нагонов, разрушения берегов, экстремальных штормов и т.п.) заведомо выше, а в зоне потенциального воздействия может оказаться значительная часть территории. При проведении экологической экспертизы СТП, в том числе общественного обсуждения, данные сведения могут сыграть решающую роль, между тем, доступ к ним ограничен.

Еще одним аспектом территориального планирования, существенно снижающими значение документов ТП, является выборочный характер его требований. На СТП обычно приведены планируемые объекты и зоны размещения объектов капитального строительства более высокого административно-территориального уровня (федерального, регионального, муниципального значения). Чаще всего это объекты промышленного, транспортного инфраструктурного и иного назначения. Несмотря на то, что эти объекты указаны на СТП (для обеспечения информационной целостности), в соответствии с положениями Градостроительного кодекса, эти объекты не относятся к проектным решениям данной СТП. Это приводит к тому, что комплексность территориального планирования изначально нарушается, СТП не имеет общеобязательного характера для всех землепользователей в пределах рассматриваемой территории. В контексте разработки СТП для прибрежных зон, где одновременно могут присутствовать земельные участки,

зоны ответственности, капитальные объекты федерального уровня, подобная практика приводит к полной потере контроля местных администраций над выполнением положений СТП в прибрежной зоне. С учетом того, что экологическая экспертиза подобных объектов также выведена на региональный или даже федеральный уровень, создаются предпосылки к полному безвластию (или всевластию) в наиболее динамичном и сложном компоненте природной среды, где требуется быстрое принятие и строгое выполнение решений.

Надо отметить, что в России имеется понимание важности совершенствования системы принятия решений и разграничения сфер ответственности руководящих органов разных уровней ответственности. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г. были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В числе прочего, в этом документе [1105] предусмотрено:

Реализация настоящих Основ осуществляется в соответствии со следующими принципами: ... *е) ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее - органы государственной власти) за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.*

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением следующих основных задач:

а) формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;

б) совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;

При решении задачи формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, используются следующие механизмы реализации государственной политики в области экологического развития (далее - механизмы):

а) совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

б) установление такого критерия оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемого на основе системы объективных показателей и индикаторов;

в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях;

г) внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений.

При решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы:

а) принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в целях реализации государственной политики в области экологического развития;

б) создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

В «План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р, в числе прочего, включено:

Подготовка доклада в Правительство Российской Федерации с предложениями об актуализации нормативных правовых актов и иных актов с учетом уточнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды. (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, срок реализации – 2015 год).

Подготовка доклада в Правительство Российской Федерации об актуализации нормативных правовых и иных актов субъектов Российской Федерации с учетом установленных полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды. (отв. за реализацию – органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (в части переданных полномочий), срок реализации – 2015 год).

9.2.2.2 Установление ограничений на хозяйственное освоение территорий и правовые последствия утверждения СТП в части сохранения и использования ресурсов уникальных природных объектов

Стратегией пространственной организации территории на любом уровне устанавливается характер планируемого развития ее структурообразующего каркаса и связанного с ним районирования, а также определяется зонирование в соответствии с природно-ресурсными, геоэкологическими и сложившимися экономико-географическими условиями. Поскольку чаще всего различия в сложившемся хозяйственном использовании территории и, соответственно, её зонирование, изначально обусловлено физико-географическим районированием, эти различия отражают предоставляемые возможности хозяйственного использования и/или охраны земель в сложившейся экологической ситуации, в условиях сложившейся планировочной структуры, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры [1126; 1127].

К сожалению, берега, как наиболее привлекательная для хозяйственного освоения территория, сильнее всего подвергались «измельчению» структуризации земель. Именно поэтому выделить сколько-нибудь значимую и целостную в пространственном и природоохранном отношении территорию, для организации, к примеру, новой ООПТ на Черноморском побережье РФ в настоящее время чрезвычайно сложно. Усугубляется ситуация тем, что в прибрежной зоне (как в морской, так и в сухопутной её частях) переплелись интересы множества отдельных хозяйствующих субъектов, разных ведомств, уровней власти и даже геополитические интересы. Между тем, в прибрежной зоне располагаются природные комплексы и объекты общенационального достояния, имеющие особое значение – природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное. Для Черноморского побережья их площадь может быть оценена как недостаточная для поддержания устойчивого развития.

Поскольку реализация стратегии решения природно-экологических проблем развития территории является необходимым условием устойчивого развития региона, в том числе и его природно-хозяйственного комплекса, в целях рационального использования природных ресурсов и организации инфраструктуры для охраны природы и воспроизводства биосферных ресурсов предлагается в основу СТП включать разработку схемы природно-экологического (природоохранного) каркаса территории.

При разработке схемы природно-экологического (природоохранного) каркаса территории, отдельные уникальные природные объекты (чаще всего – геологические, геоморфологические, ландшафтные памятники), играющие роль природоохранных

«ядер», подлежат особому выделению на схемах территориального планирования. Необходимо также выделение ключевых территорий («природоохранных» узлов), отличающихся высокой концентрацией краснокнижных видов растений и животных и имеющих высокую рекреационную ценность. Обязательно следует предусматривать сохранение (восстановление) экологических коридоров, основные функции которых – сохранение исторических путей миграций и цельности ареалов местообитания краснокнижных видов животных. Для поддержания основных элементов природоохранного каркаса: ядер, узлов и экологических коридоров в оптимальном функциональном состоянии они окружаются системой буферных зон. Помимо сохранения памятников природы, флоры и фауны, в природоохранный каркас следует включить сохранение тех элементов или компонентов природной среды, от состояния которых зависит устойчивость геосистем территории. Целесообразно в природоохранный каркас встраивать существующие ООПТ (при необходимости – изменяя их тип и статус), объекты историко-культурного наследия, места традиционного проживания коренных народов.

Как видно, для выполнения важнейшей задачи ТП необходимо выделение значительных пространств для сохранения природно-экологического (природоохранного) каркаса территории. Это выделение невозможно без нанесения определенного ущерба для прочих видов землепользования. В связи с этим, при разработке СТП имеет смысл «комбинировать» интересы нескольких «отраслей», к примеру – рекреационную и природоохранную деятельность можно с взаимной выгодой развивать в пределах одной территории. Обычно, территориальное планирование в целях развития рекреационного комплекса должно обеспечивать:

- повышение привлекательности территории для въездного и внутрирегионального туризма путем развития разнопрофильных туристических зон, обладающих уникальными природными особенностями, имеющих высокое историко-культурное значение, обеспеченных качественными объектами размещения туристов, необходимой транспортной инфраструктурой;
- создание условий и необходимой инфраструктуры для развития этнографического туризма, связанного с бытом коренных народов, экстремального отдыха и других нетрадиционных видов отдыха;
- развитие инфраструктуры для обеспечения отдыха и санаторного обслуживания населения края с учетом рекреационного потенциала территории;
- создание условий для развития повседневного отдыха населения, отдыха выходного дня, массового отдыха, специализированного отдыха на основе природно-ландшафтного потенциала территории;

- поддержание благоприятного состояния окружающей среды в местах массового отдыха, благоустройство территории пригородных зон, зеленых зон населенных пунктов.

Как видно, практически все эти условия могут быть выполнены только при сохранении природных ландшафтов территории, поэтому в данном случае цели природоохранной и рекреационной деятельности совпадают.

С другими отраслями все обстоит сложнее, хотя при выполнении определенных условий вполне можно развивать транспортные коридоры в пределах ООПТ (дороги, ЛЭП, трубопроводы), существенно не нарушая режим их охраны. Для подобного «комбинирования» при разработке СТП необходимо одновременное выполнение следующих условий:

- Проектирование любой хозяйственной деятельности в должно предваряться разработкой схемы «природоохранного каркаса» территории;
- В природоохранный каркас территории должны быть включены элементы геосистем территории, от состояния которых зависит устойчивость самих геосистем;
- На основе природно-экологического каркаса территории разрабатывается система градостроительных ограничений, включающая ограничения или полный запрет определенных видов хозяйственной и иной деятельности;
- Схемам территориального планирования необходимо придать обязательный характер, то есть должна быть запрещена любая деятельность, противоречащая положениям СТП, даже если ведомство – инициатор деятельности не подчиняется юрисдикции органов власти уровня рассматриваемой СТП;
- Необходим честный контроль выполнения СТП с введением реальных и действенных санкций за его нарушение.

9.2.2.3 Характерные особенности и отличия ресурсного потенциала уникальных береговых ландшафтов от иных уникальных природных объектов

Морским побережьям России характерно наличие практически всех типов природопользования. Это обусловлено чрезвычайной пространственной дифференциацией естественно-географических условий, характером распределения природно-ресурсного потенциала, экономико-географическим (ЭГП) и геополитическим положением различных побережий.

В целом, для большей части морских побережий основная закономерность в пространственном распределении типов природопользования выражается в расширении их спектра и пространственных масштабов при движении с севера на юг. Наименее

освоены побережья арктических морей России (особенно моря Лаптевых, Восточно-сибирское, Чукотское). На Тихоокеанском побережье наименее освоены берега Чукотки, Охотского моря. В этих физико-географических зонах и подзонах, имеющих суровые природные условия для жизнедеятельности и природопользования, спектр типов природопользования очень узок, фактически представлен тремя сегментами:

- Экстенсивное природопользование аборигенного населения: артельное рыболовство, охота, оленеводство, собирательство, которые базируются на эксплуатации биопродуктивности громадных по площади территорий и акваторий;
- Очаговая и точечная по территориальной структуре эксплуатация уникальных по запасам и/или типу ресурсов месторождений природных ископаемых (угли, золотые и платиновые месторождения, редкоземельные металлы, нефть, природный газ, алмазы и т.д.);
- Элементы транспортной инфраструктуры (порты на трассе Севморпути, порты обеспечения Северного завоза и т.п.).

Напротив, южные побережья освоены практически полностью, а берега – техногенно преобразованы на протяжении сотен километров. Особенно это характерно для Азово-Черноморского побережья, Каспийского моря, Балтийского моря. В целом, такую пространственную структуру природопользования можно отнести к асимметрично-сплошному типу, причем этот же тип повторяется почти во всех субъектах РФ при их самостоятельном рассмотрении: слабее освоенный север и асимметричное наращивание освоенности природно-ресурсного потенциала к югу каждого субъекта РФ.

Как видно, структура природопользования на морских побережьях сложилась преимущественно под влиянием физико-географических условий, и отчасти под влиянием экономико-географического (ЭГП) и геополитического положения. С развитием технологий, а также под влиянием значительного изменения геополитической и экономико-географической картины мира в последние десятилетия, последние два фактора приобретают гораздо большее значение. В результате хозяйственному освоению подвергаются даже весьма отдаленные побережья с суровыми природными условиями. Фактически, это и есть важнейшее отличие морских береговых ландшафтов от многих других видов ландшафтов – они имеют ценность не только сами по себе (как хозяйственный, рекреационный, природоохранный и т.п. ресурс), но и в силу своего пространственного расположения. Еще одним существенным отличием береговых ландшафтов от многих других, является их высокая динамичность как следствие пограничного положения берегов на стыке различных сред.

9.2.3 ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ИСПОЛЬЗОВАНЫ ДЛЯ ЛЮБОГО ИССЛЕДУЕМОГО УНИКАЛЬНОГО ПРИРОДНОГО ОБЪЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

9.2.3.1 Перспективы внедрения КУПЗ в России

Преимущества Комплексного управления побережьем:

Преимущества подхода КУПЗ не всегда просто определить, прежде всего, потому, что существует мало подобных инициатив, доходящих от планирования до исполнения [1128] причем более долгосрочные из них требуют доказательства своей эффективности. Проще описать проблемы, которые возникают из-за отсутствия КУПЗ:

- Реагирующее управление (реакция на проблему после того, как она стала фактом, вместо того, чтобы предвидеть ее и обойти ее);
- Кумулятивное воздействие (там, где многие частные решения, принятые на различных уровнях управления суммируются в глобальные проблемы для прибрежной окружающей среды);
- Перенос проблемы от одного сектора к другому;
- Доминирование краткосрочных экономических интересов (часто за счет природы и окружающей среды, и во многих случаях с негативным долгосрочным экономическим и социальным воздействием);
- Фрагментарное географическое планирование (отсутствие координации между властями и менеджерами в соседних районах суши и моря или между соседствующими сообществами в границах единой прибрежной экосистемы).

Можно без сомнения утверждать, что отсутствие интегрированного планирования и управления практически приведет к деградации окружающей среды побережья и негативным экономическим последствиям в перспективе. Обратное вряд ли возможно, однако КУПЗ будет способствовать устойчивому развитию побережья только в том случае, если оно является целью процесса планирования. Если эта цель находится на первом месте в повестке дня, КУПЗ является инструментом/подходом для избегания проблем, описанных выше.

В России нужен кодекс, подобный Европейскому кодексу поведения для прибрежных зон – такой кодекс ориентирован, главным образом, на основные социально-экономические отрасли, определяемые Стратегией REBLDS (хотя некоторые из них в меньшей степени связаны с побережьем), и включает дополнительный раздел по защите побережий. В Кодексе представлены следующие разделы:

- Охрана природы и биологическое и ландшафтное разнообразие.

- Сельское хозяйство.
- Защита берегов.
- Военные объекты и военная деятельность.
- Энергетика.
- Рыболовство и аквакультура.
- Леса и лесное хозяйство.
- Промышленность.
- Туризм и рекреация.
- Транспорт.
- Урбанизация.
- Использование водных ресурсов.

Кроме того, Кодекс содержит рекомендации, применимые для всех отраслей. Эти рекомендации объединены в главы «Стратегические принципы» и «Комплексное управление прибрежными зонами». «Стратегические принципы» содержат всеобщие основные нормы экологически безопасного развития в прибрежных зонах и, по существу, должны учитываться при принятии любых решений по развитию прибрежных зон. Глава «Комплексное управление прибрежными зонами» содержит описание принципов системного управления прибрежными зонами, оценки воздействия на окружающую среду, использования финансовых инструментов и стимулов, а также поощрения участия общественности в процессе принятия решений.

Задачей Кодекса поведения является создание базы для консультативного процесса разработки в дальнейшем национальных Кодексов поведения при содержательном участии организаций и частных лиц, представляющих каждую отрасль. По существу, Кодекс призван агрегировать выраженное в других существующих директивах, кодексах и планах действий современное мышление в отношении управления в прибрежной зоне, как в целом, так и применительно к отдельным отраслям экономики. В прошлом эти документы действовали как директивы, и настоящий Кодекс не отрицает такой подход. Однако, по мере расширения его применения и связанных с этим консультаций, планируется найти баланс между предписывающими указаниями и презентацией лучших решений из накопленного опыта, важных как с экономической, так и с экологической точки зрения. Кодекс не рассматривается как неоспоримая доктрина, но предлагает принципы и методы решения проблем развития деятельности в прибрежных регионах. Представляется, что, в отличие от директивного, такой подход приведет к более совершенному внутри- и межотраслевому диалогам и сотрудничеству тех, кто поддерживает комплексный подход к управлению и более устойчивую форму использования побережья и прибрежной части моря.

Пан-Европейская стратегия по биологическому и ландшафтному разнообразию (PEBLDS) формулирует ряд стратегических принципов, обеспечивающих достижение ее целей. Кодекс поведения для прибрежных зон, основываясь на этих принципах и интерпретируя их к особенностям прибрежных территорий, определяет ключевые позиции по управлению развитием прибрежной зоны. В таблице 9.3 приведено сравнение принципов PEBLDS и их приложения для формирования КУПЗ.

Таблица 9.3 – Сравнение принципов PEBLDS и их приложения для формирования КУПЗ

ПРИНЦИПЫ PEBLDS	ПРИНЦИПЫ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЫ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ
<p><u>Принцип осторожного принятия решений</u> Решения, связанные со Стратегией, принимаются на основе наилучшей адекватной информации и содержат эффективные экономические и социальные меры, действующие как стимулы для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.</p>	<p><u>Интегрированное развитие секторов в управлении прибрежной зоной</u> Следует воспользоваться любыми возможностями для реализации комплексного развития социально-экономических секторов региона с обязательным учетом местной специфики. Решения необходимо принимать, исходя из интегральной оценки воздействия на окружающую среду, для обеспечения условий, не превышающих региональные природоохранные допущения на короткое или длительное время. Кроме того, деятельность внутри водосборных районов, которая отражается на прибрежной зоне, должна быть учтена в схеме защиты водосборного района. Это особо касается действий, которые влияют на перемещение осадочных пород, качество и количество воды и/или способствуют загрязнению берегов.</p>
<p><u>Принцип уклонения от вредных воздействий</u> Введение обязательной процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) для проектов, которые могут иметь значительное неблагоприятное воздействие на биологическое и ландшафтное разнообразие с целью избежать таких воздействий. Там, где есть возможность, допуск общественности к участию в таких процедурах. Процедуры ОВОС обязательны и для проектов по внесению в природную среду экзотических видов или выпуску генетически модифицированных организмов.</p>	<p><u>Нетронутые зоны</u> Зоны, свободные от развития, следует устанавливать с целью сохранения нетронутых полос побережья для использования будущими поколениями и там, где сложно защитить берега от наводнений, подъема уровня моря и/или эрозии. Такая зона должна включать все морские и прибрежные экосистемы и места обитания. Кроме того, следует предусматривать дополнительную охраняемую зону для защиты ландшафтов и защиты от подъема уровня моря в границах 100-300 метров от средней отметки прилива по суше до некоторого удаления в море от береговой линии. В этих районах следует избегать новых проектов, требующих мелиорации земель, дноуглубительных работ или устройства береговых инженерных защитных сооружений.</p>
<p><u>Принцип безотлагательности природоохранных мероприятий</u> Действия по нейтрализации или минимизации возможного неблагоприятного воздействия антропогенных факторов на биологическое и ландшафтное разнообразие, не должны откладываться, даже если причинно-следственная связь между соответствующими видами деятельности и их воздействием еще полностью не подтверждена.</p>	<p><u>Защита прибрежных ландшафтов на суше и на море</u> Прибрежные ландшафты на суше и на море - самые ценные и привлекательные ландшафты в Европе. В границах территорий, на которых сохранились ценности природного или культурного характера, следует избегать тех видов освоения и развития, которые ведут к разрушению этих ценностей. Отдельные территории следует вообще оставлять свободными практически от всякого развития, ограничивая их в пределах, необходимых для доступно-</p>

ПРИНЦИПЫ REVLDS	ПРИНЦИПЫ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЫ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ
	<p>сти и сохранения визуальной целостности района.</p> <p><u>Защита жизни человека и населенных пунктов</u> Во многих странах берега выполняют важную функцию в защите жизни человека и населенных пунктов. Поэтому берегозащита должна внести вклад в безопасность проживающих на побережье людей.</p> <p><u>Предотвращение внедрения чуждых видов</u> Внедрение чуждых видов, например, через аквакультуру, судоходство и стабилизацию песочных дюн представляет большой риск для естественных экосистем и ресурсов. Поэтому должны быть приняты меры для предотвращения такого внедрения. Лесонасаждение в дюнах вызвало особые проблемы по среде обитания, и в будущем здесь должны быть образованы природные или рекреационные зоны.</p>
<p><u>Принцип транслокации</u> Виды деятельности, которые исключительно вредны для биологического и ландшафтного разнообразия, но вместе с тем неизбежны для региона, должны быть, по возможности, скомпенсированы принимаемыми мерами.</p>	<p><u>Зависимость деятельности прибрежной зоны</u> Масштабы деятельности в прибрежной зоне должны соответствовать природным, культурным и физическим характеристикам окружающего района и обеспечивать сохранение местного культурного наследия. Многие прибрежные зоны достаточно хорошо развиты и там уже отмечены значительные потери в среде обитания; в то же время их значимые районы продолжают оставаться под большим давлением. Новые виды деятельности, независимые от прибрежной природной среды, должны размещаться вне прибрежной зоны. Существующие виды деятельности, вредные для прибрежных экосистем, должны быть вынесены за пределы чувствительной к ним прибрежной среды. Места для развития, требующие расположения на побережье, следует резервировать на условиях текущей и перспективной устойчивости окружающих их экосистем.</p>
<p><u>Принцип экологической компенсации</u> Неизбежный вред от влияния физических изменений в районах с высоким и ценным биологическим и ландшафтным разнообразием, должен быть компенсирован.</p>	<p><u>Снижение потерь в прибрежной среде обитания</u> Районы с привлекательными природными чертами и ландшафтами, ценной флорой и фауной, должны получить высокий охранный статус. Для развития или использования следует выбирать менее ценные районы, тогда как другие аналогичные местности и участки большей значимости или территориальной протяженности должны получить охраняемый режим. Таким образом, существующие характеристики прибрежной среды обитания следует сохранять и, по возможности, улучшать.</p>
<p><u>Принцип экологической сохранности</u> Следует защищать экологические процессы, обеспечивающие выживание различных видов и среду обитания, от которой зависит выживание.</p>	<p><u>Сохранение и поддержка процессов прибрежной зоны</u> Сохранение природного характера динамичных систем, например, песчаных дюн, пляжей, болот, дельт и эстуариев, усиливает устойчивость береговой линии к наступлению береговой эрозии и может способствовать поднятию уровня моря. Перенос отложений (от суши к морю, от моря к берегу и вдоль побережья) представляет собой</p>

ПРИНЦИПЫ REVLDS	ПРИНЦИПЫ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЫ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ
	<p>процесс обновления и обеспечивает базу для развития разнообразия прибрежных систем. Физические барьеры, которые сдерживают эти процессы (например, от единичной дамбы и до целой цепи гостиниц) не только разрушают природную ценность, но и могут вызвать непредсказуемые и дорогостоящие повреждения других структур. Когда защита берегов необходима, более эффективно работать в соответствии с природными процессами, чем вопреки им; в частности, следует использовать местные природные материалы (например, песок, галька) с большим приоритетом, чем тяжелые породы и структуры.</p> <p><u>Предотвращение дальнейшего деления среды обитания</u> Новые виды деятельности в прибрежной зоне следует располагать вблизи существующих развитых структур или там, где уже учтены природные характеристики побережья. Следует избегать дальнейшего деления естественных сред обитания, особенно динамичных, таких как песчаные дюны, и тех, которые охватывают и сушу и море.</p> <p><u>Создание и сохранение экологических коридоров</u> Многие подвижные виды требуют целой серии сред обитания или переходных цепочек вдоль миграционных маршрутов, по существу образующих траекторию первостепенной важности для выживания видов. Нарушение этой цепочки может отрицательно повлиять на виды, в худшем случае - привести к их вымиранию. Морские животные (особенно, рыбы) передвигаются между речной и морской средой обитания, иногда на очень большие расстояния. Многие морские млекопитающие и птицы для размножения используют прибрежные среды обитания и большую часть своей жизни кормятся и мигрируют между сушей и морем. Здесь возникает необходимость использования коридора, который может быть прерывистым (ряд камней для перехода через водные преграды) или продолжительным (как, например, морской пролив). Сохранение природной целостности миграционных коридоров может стать задачей первостепенной важности. В некоторых случаях, могут быть приняты дополнительные меры, включая восстановление деградировавших территорий или ограничения отраслевого использования местностей. Эти меры требуют исследования для определения мест расположения и понимания механизмов действия коридоров.</p>

<p><u>Принцип восстановления и воссоздания среды обитания</u> Там, где это возможно, должны быть восстановлены и/или созданы вновь биологическое и ландшафтное разнообразие и приняты меры по оздоровлению и реабилитации видов, находящихся под угрозой, а также их новому внедрению в сре-</p>	<p><u>Воссоздание прибрежной среды обитания</u> Воссоздание среды обитания, такой же разнообразной как утраченная – это «последняя надежда», которая дается прибрежной экосистеме. Важные районы, намеченные для воссоздания среды обитания, должны быть исключены из планов развития региона. Там, где воссоздание среды обитания используется как компенсирующий механизм для менее ценных районов, новая среда обитания</p>
--	--

ПРИНЦИПЫ REVLDS	ПРИНЦИПЫ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЫ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ
ду обитания при соответствующих условиях.	должна быть создана до разрушения существующей и должна быть равной или даже большей по размеру и ценности, чем та, которая разрушается.
<p><u>Принцип использования лучших доступных технологий</u></p> <p>Как определено Парижской Комиссией в отношении деятельности, которая оказывает влияние на биологическое и ландшафтное разнообразие, основной элемент для выполнения Стратегии – использование соответствующих технологий. Необходимо создать и/или ускорить создание возможностей для использования технологий, обеспечивающих природопользование с сохранением устойчивости биологического и ландшафтного разнообразия.</p>	<p><u>Строительство и мелиорация с применением незагрязненных материалов</u></p> <p>Материалы, используемые в прибрежной инфраструктуре, не должны содержать загрязняющих веществ, которые могут попасть в морские или прибрежные экосистемы. Это относится не только к таким сооружениям, как дамбы обвалования, причалы и волноломы, но и к песку и почве, используемым для мелиорации земель или подсыпки пляжей/береговой полосы, затапливаемой приливом.</p> <p><u>Охрана водных ресурсов</u></p> <p>Истощение запасов подземных вод – все более нарастающая проблема, особенно в Средиземноморье. Вода для прибрежной среды обитания – дельт, лагун, приливных зон - становится все более дефицитной из-за конкуренции со стороны сельского хозяйства, туризма, промышленности, урбанизации. Изменения климата, скорее всего, будут способствовать ухудшению этой ситуации. Сохранение запасов воды должно стать первоочередной задачей во всех сферах развития, с учетом технологий сохранения воды, внедряемых во все проекты.</p>
<p><u>Принцип «Загрязняющий платит»</u></p> <p>Затраты на меры по предотвращению, контролю и уменьшению ущерба биологическому и ландшафтному разнообразию должны возлагаться на стороны, несущие ответственность за причиненный ущерб.</p>	<p><u>Принцип «Пользователь платит»</u></p> <p>Стоимость доступа к прибрежным ресурсам должна отражать все краткосрочные и долгосрочные экономические и социальные затраты, а также затраты на окружающую среду, связанные с использованием этих ресурсов. Если невозможно измерить эти расходы, должны учитываться их существование и важность. Расходы по развитию в прибрежной зоне, включая расходы на инфраструктуру, расходы на управление окружающей средой и мониторинг, а также расходы на управление природными стихиями должны нести учреждения, выступающие с предложениями по развитию регионов.</p>
<p><u>Принцип участия общественности и доступа общественности к информации</u></p> <p>Создание достаточной и активной поддержки общественности по мерам сохранения биологического и ландшафтного разнообразия путем вовлечения общественности, частных землевладельцев, научных обществ и других лиц и гражданских групп, использующих земельные и морские ресурсы в процессе принятия решений через средства массовой информации, и включение этих тем в образовательные программы.</p>	<p><u>Прибрежная полоса – достояние общественности</u></p> <p>Прибрежная полоса считается частью общего природного наследия, поэтому следует избегать частной собственности на участки в прибрежной полосе. В принципе, право доступа к побережью гарантируется всем, но должно ограничиваться исходя из необходимости избегания проблем в плане сохранения природных и культурных ценностей.</p> <p>Решения о развитии прибрежной зоны должны приниматься с участием общественности.</p>

9.2.3.2 Рекомендации по учету ресурсного потенциала и обеспечению сохранения уникальных береговых ландшафтов на территории России при разработке схем территориального планирования

Главной чертой современного природопользования на морских берегах можно назвать пространственно-временную несогласованность всех её элементов (научных, политических, экономических и др.), приводящую к искажениям в отражении единого прибрежно-морского ресурсного пространства и, как следствие, конфликтам и кризисам. Реакцией на такую ситуацию стало формирование методологии комплексного (интегрального) управления прибрежными зонами. Как показал анализ мирового и российского опыта, для обеспечения сохранности УМБЛ и одновременном использовании их ресурсного потенциала наиболее перспективно использование методов комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). Эти методы включают экосистемные принципы морского управления, технологии морского пространственного планирования, а также бассейновый принцип управления водными ресурсами. Все эти концепции в общем основываются на принципах системного подхода, в рамках которого необходимо рассматривать целостные прибрежно-морские географические системы, включая антропогенную деятельность, как для анализа, так и для целей успешного решения управленческих задач. Эти концепции являются инструментом в достижении целей устойчивого развития прибрежных зон, речных бассейнов, морских и океанских акваторий. Как видно, практически везде за основы берутся природные границы. Между тем, существующая система территориального планирования (осуществляемая в рамках Градостроительного кодекса РФ) полностью построена на использовании в качестве основы границ административных единиц (России, субъектов РФ, муниципальных единиц). Учитывая различный характер устойчивости разных природных экосистем к антропогенным нагрузкам, а также различные требования к качеству окружающей среды в зависимости от целевого назначения территории прибрежных зон возникает необходимость в выделении специфичных зон, включающих участки суши и моря, для проведения интегральной оценки экологической ситуации и определения нормативов допустимой нагрузки. Зонирование прибрежных зон основывается на принципе достоверного различия уровня антропогенной нагрузки и факторов, влияющих на устойчивость экосистемы в пределах выделенных зон, поэтому при выделении зон должны учитываться следующие факторы:

- границы бассейнов рек, впадающих в море;
- границы литодинамических систем;

- границы различных типов берегов;
- границы различных типов морских ландшафтов;
- рельеф морского дна;
- границы административного деления территории;
- границы расположения населенных пунктов;
- границы зон сосредоточения источников негативного воздействия на окружающую среду, в том числе глубоководных выпусков;
- границы зон целевого использования природных ресурсов;
- местоположения постов наблюдений за качеством окружающей среды.
- наличие статистической или другой информации, характеризующей выделенный участок.

Хорошо видно, что существующее российское законодательство и нормативно-правовая база не предоставляет возможности учесть все эти границы в рамках единого документа территориального планирования. В процессе подготовки единого законодательного документа, в числе прочего определяющего правила ведения хозяйственной деятельности на морских побережьях на основе их зонирования (Берегового кодекса) необходимо провести работы по составлению прибрежно-морского кадастра, включающие сведение в единую систему данных навигационных и топографических карт, материалов существующего земельного кадастра, определение целевого назначения участков земель береговой зоны, научно-исследовательскую базу. Информационно-аналитическая база прибрежно-морского кадастра может быть положена в основу формирования не только федерального Берегового кодекса, но и региональных программ развития приморских регионов России, для комплексного управления прибрежными зонами и речными бассейнами.

В настоящее время наиболее разработанной кадастровой системой в нашей стране является Государственный земельный кадастр РФ: «Это систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель РФ и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов». К основным документам государственного земельного кадастра относятся Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы). К вспомогательным документам государственного земельного кадастра относятся книги учета документов, книги учета выданных сведений и каталоги координат пунктов опорной межевой сети. К производным документам государственного

земельного кадастра относятся документы, содержащие перечни земель, находящихся в собственности РФ, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов, статистические отчеты, аналитические обзоры, производные кадастровые карты (планы), иные справочные и аналитические документы.

Поскольку положительные стороны наличия земельного кадастра очевидны, вполне целесообразно создание кадастра морских берегов (прибрежно-морской зоны). Однако, до сих пор, единой системы Государственного кадастра берегов (прибрежно-морской зоны) как действующего инструмента оценки, контроля и прогноза ее развития в целях устойчивого природопользования и комплексного управления, создать не удалось.

Работы в этом направлении давно ведутся во Всероссийском научно-исследовательском геологическом институте им. А.П. Карпинского, в РГГМУ, в лаборатории изучения береговых зон в НИИ космоаэрогеологических методов, а также в Тихоокеанском институте географии ДВО РАН [1129; 1130; 1131; 1132].

Основной целью формирования кадастровой системы береговой зоны является информационное обеспечение эффективности управленческих решений при использовании ее природно-ресурсного потенциала. С целью управления природопользованием в береговой зоне необходимо обосновать создание нового типа специализированного кадастра, определить его структуру и предполагаемое положение в системе управления использованием ресурсов на региональном уровне, выделить приоритетные направления кадастровых исследований, наметить содержательные и административные этапы формирования кадастра прибрежно-морской зоны. С методологических позиций, каждый кадастр строится на следующих составляющих:

1. Информационная база. Содержит два блока - блок общей физико-географической информации о той части земной поверхности, где располагается охваченное кадастром ресурсное поле, а также блок реестровой инвентаризационной описи всех объектов природопользования и управления, которые составляют реальную информационную базу кадастра, раскрывающий специфику природных и антропогенных объектов учета, их количественные и качественные физические характеристики. В первом приближении натурная информационная база кадастровая система береговой зоны должна включать следующие параметры:

- физико-географические условия (гидроклиматические и гидродинамические характеристики, геология и геоморфология морского дна, осадки);
- описание флоры и фауны прибрежной зоны;
- оценку экологической значимости акваторий и подводных ландшафтов;

- данные, свидетельствующие о степени связи объектов кадастров с окружающей средой, о характере, масштабах и последствиях их воздействия на эту среду.

2. Логико-семантическая база. Содержит семантическую характеристику всех объектов и понятий, составляющих предмет кадастра и управления им - таких как береговая черта, береговая полоса, береговая зона, береговой ресурс, подводная местность, бентема, подводный ландшафт, подводная фация, подводное угодье, подводный объект хозяйственного использования, марикультура, аквакультура и т.п.

3. Юридическая база. Содержит свод законодательных актов, на основании которых проводятся операции по управлению объектами, несет учетно-регистрационные функции, включая информацию о регистрации собственности, о собственниках имущества или природных ресурсов, о порядке использования и других характеристиках правового статуса объектов кадастрового учета.

4. Административная база. Содержит сведения об административном подчинении объектов кадастра, о соотношении прав собственности и соответствующих операциях управления кадастровыми единицами, самим кадастром и вытекающими из этого обязательствами административно увязанных уровней хозяйствования.

5. Экономическая база. Содержит экономические выражение ценности объектов кадастрового учета, их характеристики в натуральном и денежном выражении, отражающие производственные и эксплуатационные параметры, оценку юридических и административных операций, связанных с осуществлением права распоряжения и управления единицами кадастра.

6. Природоохранная база. Природоохранные кадастры должны охватывать особо охраняемые природные территории, акватории и объекты. В кадастре особо охраняемых природных территорий должны учитываться заповедники, национальные парки, природные парки, заказники и памятники природы, территории курортов.

Сведения кадастров должны распределяться не только по их элементам, но и по иерархическим уровням. Для кадастров ресурсов естественного происхождения оправдано устанавливать уровни, соответствующие административно-территориальному делению: первичный природопользователь, районный, областной и т.д. На каждом уровне должен формироваться соответствующий ему массив кадастровой информации:

- Кадастровый округ – площадь участка акватории (общая ширина отмеряется в сторону моря от береговой линии и определяется индивидуально с учетом региональных особенностей) в рамках административных границ субъекта РФ;
- Кадастровый район – площадь акватории (общая ширина отмеряется в сторону

моря от береговой линии и определяется индивидуально с учетом региональных особенностей) в рамках административных границ районов субъекта РФ.

- Кадастровый квартал – площадь акватории (общая ширина отмеряется в сторону моря от береговой линии и определяется индивидуально с учетом региональных особенностей), характеризующегося единством ландшафтного строения и проявлением гидродинамических и литодинамических процессов, а также с учетом техногенного преобразования береговой зоны. Является наименьшей единицей кадастрового районирования, внутри которой выделяются объекты кадастра.

- Дальнейшее кадастровое деление акватории (на кадастровые объекты) происходит на основе геолого-геоморфологических, гидрологических, ландшафтных, социально-экономических, административных и иных признаков, определяющих целесообразность того или иного типа ее хозяйственного использования.

- Кадастровым объектом береговой зоны является участок в границах береговой зоны моря, характеризующийся единством ландшафтного строения и проявлением геодинамических процессов, а также антропогенного воздействия, определяющими тип использования.

Основой для составления кадастровых оценок подводных морских угодий (акваторий целевого назначения) служит ландшафтная карта или карта бентем, включающая в себя, кроме основного содержания, следующий минимум сведений: баланс биологической продуктивности по ландшафтным полям и выделам, генеральную балансовую продукционную характеристику акватории, баланс биомасс морских трав и водорослей, запасы промысловых беспозвоночных, ихтиологические запасы акватории. Насколько это возможно на современной методической основе, должна быть определена стоимость единицы площади каждого ландшафтного выдела и приведены рекомендации по генеральной политике использования природно-ресурсного потенциала этой акватории.

Как и земельный кадастр, прибрежно-морской кадастр создается на основе применения ГИС-технологий. В этой связи несомненный интерес представляет разработанный в Центре информационных технологий ВСЕГЕИ пилотный вариант «Многопользовательской информационно-справочной системы ГКБЗ РФ» на примере российского сектора Балтийского моря, реализованный в виде банка картографических данных в геоинформационной среде ArcGIS с интеграцией данных и средств доступа к информации [1131]. Прибрежно-морской кадастр должен включать в себя:

- ГИС-пакет карт;
- «паспорт» (краткая характеристика кадастрового квартала (объекта));
- «дело» (развернутая характеристика кадастрового квартала (объекта)).

Паспортизация прибрежных акваторий должна являться реестровой ведомостью объектов, которые представляют собой основные элементы пространственной структуры экосистемы. Имеющийся опыт составления экспериментальных экологических паспортов отдельных акваторий определил примерно содержание паспорта:

- Карту рельефа дна в изолиниях и дополнительную информацию в виде трехмерной блок-диаграммы.

- Геоморфологическую карту и описание бассейна с указанием наиболее геоморфологически неустойчивых (уязвимых к внешним воздействиям природного и техногенного плана) элементов рельефа.

- Карту грунтов с гранулометрическими и геохимическими характеристиками.

- Гидрохимическую характеристику водной массы по горизонтам, или, по крайней мере - поверхностного и придонного слоев.

- Карту или схему морских течений по сезонам и синоптическим ситуациям.

- Подводную ландшафтную карту (карту бентем), составленную в определенном масштабе, с нанесенными на нее типологически отличимыми бентемами.

- Карту распределения важнейших объектов промысла с привязкой их к ландшафтным полям.

- Сведения о загрязнении акватории, осадков и наиболее представительных группировок морских организмов разными видами ЗВ.

- Сведения о состоянии наиболее массовых гидробионтов, включая виды-вселенцы (определяющих общее развитие экосистем).

- Опасные природные явления и объекты, а также артефакты, угрожающие безопасности природопользования.

Все сведения желательно представить в сезонной и (или) многолетней динамике. Паспорт завершает перечень основных рекомендаций природопользователю по рациональному использованию данной акватории.

Таким образом, только создание системы прибрежно-морских кадастров, а также соответствующего механизма правового регулирования кадастровых отношений реально способно обеспечить системный учет ресурсного потенциала, формирование объективной, необходимой и эффективно используемой в управлении (в том числе при территориальном планировании) и обеспечении сохранения уникальных береговых ландшафтов информации. Вполне очевидно, что ведение кадастра в нынешних технологических условиях необходимо проводить с использованием геоинформационных систем (ГИС).

9.2.3.3 Рекомендации по формированию особо охраняемых территорий на базе уникальных морских береговых ландшафтов и разработке режимов их охраны и использования

Как уже упоминалось выше, характер сложившегося хозяйственного использования и системы управления морскими побережьями существенно ограничивают возможности создания ООПТ на морских берегах или в прибрежных акваториях. Федеральный статус морских берегов и прибрежных акваторий препятствуют созданию ООПТ не федерального уровня, в результате чего возможности создания сети ООПТ на побережьях ограничены. Более того, даже при создании на морских берегах ООПТ федерального уровня организовать действенную охрану прибрежной акватории очень сложно. В связи с этим, можно предложить два пути решения данной проблемы.

Первый путь – реформирование структуры и самой системы ООПТ России, с передачей всей сети ООПТ на морских побережьях на федеральный уровень управления. Данный путь, хоть и позволит частично решить вопрос создания новых ООПТ и реальной охраны существующих, но резко снижает возможности интеграции ООПТ в схемы территориального планирования регионов и муниципалитетов. Это приведет к значительному обострению межотраслевых противоречий, и снизит заинтересованность местных властей в создании ООПТ на своей территории.

Надо отметить, что в России имеется понимание важности реформирования и реструктуризации сети ООПТ. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г. были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года». В числе прочего, в этом документе указано: «При решении задачи сохранения природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира, используются следующие механизмы:

а) укрепление охраны и развитие системы особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения в строгом соответствии с их целевым назначением;

б) создание эффективной системы мер, направленных на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и мест их обитания;

в) формирование и обеспечение устойчивого функционирования систем охраняемых природных территорий разных уровней и категорий в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия».

В «План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р, в числе прочего, включено:

- *Подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части установления порядка изменения границ заповедников и национальных парков, порядка обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, порядка создания и ликвидации памятников природы, а также установления общего перечня запретов на осуществление хозяйственной деятельности в заповедниках. (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, срок реализации – 2013 год).*

- *Подготовка проекта постановления Правительства РФ об осуществлении государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения. (отв. за реализацию – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов РФ, срок реализации – 2013 год).*

- *Создание 11 государственных природных заповедников, 19 национальных парков, 1 государственного природного заказника федерального значения. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2013 - 2020 годы).*

- *Расширение территорий государственных природных заповедников и 1 национального парка. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2013 – 2020 годы).*

- *Создание в арктической зоне РФ 3 национальных парков и 1 государственного природного заповедника. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2013 - 2020 годы).*

- *Преобразование 30 государственных природных заказников федерального значения в государственные природные заказники регионального значения. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2013 - 2015 годы).*

- *Передача в ведение Минприроды России 3 государственных природных заповедников, находящихся в ведении Российской академии наук. (отв. за реализацию – Минприроды России, Российская академия наук, срок реализации – 2020 год).*

- *Завершение создания охранных зон вокруг территорий всех государственных природных заповедников и национальных парков. (отв. за реализацию – Минприроды России, срок реализации – 2013 - 2020 годы).*

- *Разработка схем размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения. (отв. за реализацию – органы исполнительной власти субъектов РФ, срок реализации – 2013 - 2030 годы).*

- *Подготовка, заключение и реализация двусторонних межгосударственных соглашений о создании трансграничных особо охраняемых природных территорий между Российской Федерацией и сопредельными государствами - Китайской Народной Республикой, Монголией, Республикой Абхазия, Королевством Норвегия, Финляндской Республикой, Украиной, Азербайджанской Республикой, Соединенными Штатами Америки. (отв. за реализацию – Минприроды России, МИД России, Минфин России срок реализации – 2012 - 2020 годы).*

- *Расширение сети биосферных резерватов ЮНЕСКО за счет придания указанного международного статуса государственным природным заповедникам и национальным паркам. (отв. за реализацию – Минприроды России срок реализации – 2012 - 2020 годы).*

- *Использование потенциала особо охраняемых природных территорий в реализации двустороннего научного и природоохранного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. (отв. за реализацию – Минприроды России срок реализации – 2012 – 2030 годы).*

Как видно, среди этих мероприятий нет ни одного, посвященного конкретно созданию ООПТ в прибрежных зонах и на морских берегах. Тем не менее, в рамках перечисленных мероприятий реально реформирование и развитие системы ООПТ на побережьях, позволяющее преодолеть существующие противоречия.

Вторым путем решения проблемы охраны морских берегов и прибрежных акваторий, может стать принятие Берегового кодекса РФ. В данном кодексе могут быть введены региональные (то есть определяемые реальными физико-географическими и экономическими условиями конкретного участка побережья) ограничения хозяйственной деятельности. Такие ограничения позволили бы оградить берега от негативного хозяйственного освоения (при допустимости экологически безопасных видов деятельности), без необходимости организации специализированной ООПТ. Отчасти, данная возможность предусмотрена в «Основах государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года», утвержденных Президентом РФ от 30.04.2012 г., где, в числе прочего, указано: «При решении задачи восстановления нарушенных естественных экологических систем используются следующие механизмы: ... г) сохранение и восстановление защитных и средообразующих функций естественных экологических систем вне особо охраняемых природных территорий». Поскольку, вне всякого сомнения, морские берега являются важнейшим компонентом геосистемы, и от их

защитных и средообразующих функций во многом зависит состояние геосистем целых регионов, необходима их охрана (в первую очередь, осуществляемая ограничением хозяйственной деятельности) на всем протяжении. Естественно, придать статус ООПТ всем берегам России невозможно, это необходимо только для ключевых участков, которые вполне заслуживают придания им федерального статуса.

Что же касается интеграции ООПТ на морских побережьях в систему территориального планирования, это должно осуществляться на основе научно обоснованного совмещения природоохранных и допустимых хозяйственных функций в пределах ООПТ. Например, российский и зарубежный опыт показывает, что имеются положительные примеры параллельного развития современного и экономически эффективного рекреационного комплекса, и сохранения уникальных природных объектов. Наиболее близким и показательным примером следует считать Куршскую косу. Придание статуса особо охраняемой природной территории (ООПТ) – «Национальный парк» не мешает интенсивному хозяйственному использованию территории в качестве рекреационного объекта. Именно этот опыт следует использовать при разработке схем территориального планирования в зоне существующих и перспективных ООПТ.

Как правило, устойчивость любого участка морского берега находится в прямой связи с развитием геосистемы всего побережья, а зачастую – и от состояния прилегающей акватории моря или параметров твердого и жидкого речного стока. Соответственно, границы ООПТ и их охранных зон должны определяться с учетом этих природных связей.

Естественно, при определении границ ООПТ необходимо учитывать уже сложившуюся структуру и перспективы развития хозяйственного использования региона. Это позволит целенаправленно принимать решения по охране и хозяйственному использованию уникального морского берегового ландшафта, не снижая его природный и экономический потенциал. В пределах ООПТ на морских берегах необходимо вводить дифференцированный режим охраны с учетом природных, историко-культурных, хозяйственных и иных особенностей отдельных участков. Выделенные с учетом природных и социально-экономических факторов функциональные зоны должны способствовать эффективному хозяйственному использованию с выгодой для экономики региона, но при этом в достаточной мере защищать уникальные природные ландшафты.

Выбор статуса ООПТ также должен способствовать наиболее эффективному управлению. Как было указано выше, вопрос разграничения полномочий разных уровней власти при создании и управлении ООПТ нуждается в законодательной проработке.

9.2.3.4 Предложения по разработке необходимых нормативно-правовых документов и внесению изменений в законодательство

Обзор существующих проблем с управлением, хозяйственным использованием и охраной уникальных береговых ландшафтов России показал, что имеется масса примеров противоречивости или недейственности существующего законодательства или системы управления прибрежными зонами. Несмотря на обилие предложений по развитию и совершенствованию системы КУПЗ в России, их реализация на практике в рамках существующего правового режима практически невозможна. Выходом могли бы стать разработка и принятие закона федерального уровня о прибрежных зонах и берегах – «Берегового кодекса», который должен:

- дать определение термина «прибрежная зона», признать, что прибрежная зона является одним из основных ресурсов страны;
- установить стратегические принципы КУПЗ, как определяющий подход к управлению прибрежной зоной;
- установить экосистемный подход как очевидный приоритет в управлении ПЗ;
- отражать уникальный характер и уязвимость прибрежных зон России, в которых содержатся богатые природные ресурсы, а также гарантировать защиту ПЗ;
- определить, что любые отраслевые и экологические конфликты решаются в пользу прибрежных зон и биологических ресурсов в защите и сохранении ресурсов для будущих поколений;
- регламентировать не принцип определения заповедных зон, а принцип создания территорий, где экономическое развитие разрешается, но регулируется (все остальное следует рассматривать как заповедники);
- определить понятия общего механизма и системы управления для прибрежных зон (в том числе административные структуры органов) с тем, чтобы координировать и согласовывать интересы и цели заинтересованных сторон;
- максимально децентрализовать КУПЗ, региональным и муниципальным учреждениям (например, Краснодарского края) дать полномочия и ответственность, необходимые для решения задач КУПЗ в пределах региона;
- установить ответственность уполномоченных органов за регулярное информирование общественности о состоянии окружающей среды;
- разрешить территориальным органам и муниципалитетам разрабатывать, согласовывать и утверждать планы территориальной организации на территориях, находящихся под их юрисдикцией.

Помимо Берегового Кодекса необходимо разработать специально для целей КУПЗ институциональные и правовые/регуляторные рамки, в том числе:

- Распределить уровни и зоны компетенции и ответственности в сфере КУПЗ, и, прежде всего, уточнить схемы взаимодействия административных органов на трех уровнях - федеральных, региональных, муниципальных;
- Развить тесное сотрудничество между секторами в целях обеспечения оперативного и адекватного разрешения конфликтов интересов;
- Определить законодательством и обеспечить его соблюдение набором критериев/показателей и соответствующей программой мониторинга (частота регулярных наблюдений, станции, параметры и т.д.) в целях управления состоянием прибрежной зоны и обеспечения эффективности принятых мер;
- Определить набор показателей/маркеров КУПЗ прогресса и следить за ними;
- Разработать национальную КУПЗ стратегию и План действий;
- Разработать национальный кодекс прибрежного поведения;
- Разработать экологические цели, для чего сперва нужно определиться, что такое «хорошее экологическое состояние» с точки зрения человека и с точки зрения экосистем.

Обеспечить финансовый фундамент системы КУПЗ, для чего юридически одобрить экологические фонды (в соответствии со статьей 17 Бюджетного кодекса Российской Федерации) для разработки и применения КУПЗ целевых программ, в частности для разработки и реализации территориальных планов. Программа должна предусматривать включение муниципалитетов, общественности, частного сектора в работы, направленные на сохранение ПЗ.

Обеспечить краткосрочное и долгосрочное планирование усилий и мероприятий в сфере КУПЗ:

Обязать все министерства и ведомства сформулировать существующие и будущие планы пользования ПЗ (чтобы зарезервировать/определить необходимые территории);

Регулярно собирать соответствующие данные/информацию для выполнения эффективного функционального зонирования и контроля его выполнения в прибрежной зоне, и таким образом обеспечить ее устойчивое развитие, например:

- Анализ хозяйственной деятельности для полной и регулярно обновляемой инвентаризации землепользования и любого иного вида использования/деятельности в прибрежных зонах;
- Выявление и описание всех прибрежных источников антропогенного воздействия (в том числе точечных и диффузных источников, эрозии, физического разрушения или

потери мест обитания, и т.д.);

- Определение существующих недостатков системы и принятие мер по их устранению;
- Контроль за деятельностью административных и хозяйственных органов и их ответственностью.

Развитие системы знаний и научных исследований в области КУПЗ:

- Разработать соответствующие системы и курсы образования/обучения;
- Регулярно обеспечивать перевод и издание передовых зарубежных руководств по КУПЗ и других значимых публикаций;
- Организовывать регулярные научные конференции и семинары, пресс-конференции, презентации и выставки, чтобы выделить приоритеты и дискутировать вопросы КУПЗ в стране;
- Создать сети ученых и руководителей (из всех организаций, занимающихся с КУПЗ) для накопления опыта и обмена информацией;
- Стимулировать научные разработки по всем аспектам КУПЗ;
- Координировать деятельность высших учебных заведений, расположенных в прибрежной зоне России (или в другом месте) с целью организации взаимодействия и объединения усилий в ходе научных исследований и образования в сфере КУПЗ.

Информирование общественности и участие заинтересованных сторон.

Основными подходами могут быть:

- Создание и поддержка функционирования национального сайта по КУПЗ вопросам;
- Организовать выпуск журнала по КУПЗ вопросам, который будет содержать данные о научных исследованиях по этой теме, нормативные документы (существующие и все изменения с анализами) и результаты мониторинга качества окружающей среды в прибрежной зоне со ссылкой на предельно допустимые концентрации;
- Организация общественных слушаний и консультаций с заинтересованными сторонами.

Примерный план действий по развитию и совершенствованию системы КУПЗ на примере Черноморского побережья России приведен в таблице 9.4.

Таблица 9.4 – Примерный план действий по развитию и совершенствованию системы КУПЗ на примере Черноморского побережья России (муниципалитеты Сочи, Туапсе, Геленджик, Новороссийск, Анапа) и индикаторы для оценки прогресса во внедрении КУПЗ

Фаза	Акция	Описание	Местный		Региональный		Федеральный	
			2013	2015	2013	2015	2013	2015
1. Совершенствование законодательства по управлению побережьем	1	Действующее законодательство позволяет реализовать принципы комплексного управления прибрежными зонами.	0	0	0	0	0	1
	2	Для реализации принципов КУПЗ внесены необходимые дополнения в действующее законодательство	0	0	0	0	0	1
	3	Для реализации принципов КУПЗ принят специальный закон	0	0	0	0	0	1
	4	Действующим законодательством определен статус прибрежных зон	0	0	0	0	0	1
	5	Действующим законодательством определена правомерность и обязательность разработки национальных, региональных и местных планов территориальной организации прибрежных зон на основе принципов КУПЗ	0	1	0	1	0	1
2. Создание институциональных основ КУПЗ	6	Для координации действий по планированию развития прибрежной зоны создан координирующий орган	0	0	0	0	0	0
	7	Для координации действий по планированию КУПЗ учреждены партнерства	0	0	0	0	0	0
	8	Партнерства КУПЗ регулярно обсуждают вопросы развития прибрежных зон	0	0	0	0	0	0
	9	Координация действий по планированию развития прибрежной зоны возложена на конкретный орган государственного и муниципального управления	0	1	0	1	0	0
	10	Каждый административный уровень имеет хотя бы одного представителя, ответственного персонально за КУПЗ	0	1	0	1	0	0
	11	Все значимые стороны, относящиеся к принятию решений в процессе КУПЗ, определены и привлечены к этому процессу	0	1	0	1	0	0
	12	Создан механизм привлечения к процессу планирования развития и обсуждения проблем ПЗ всех заинтересованных сторон (экономические и социальные партнеры, организации, представляющие резидентов прибрежных зон, неправительственные организации, представители бизнеса)	0	0	0	0	0	0
	13	Существует эффективная политическая поддержка процессу КУПЗ	0	1	0	1	0	1
14	Разработано руководство, которое рекомендует планирующим органам соответствующее использование ПЗ	0	0	0	1	0	0	
3. Создание информационно-аналитических и экономических инстру-	15	Разработана и поддерживается органом управления информационно-аналитическая система и база данных по КУПЗ для поддержки принятия управленческих решений по развитию прибрежных зон и оценки прогресса на пути к более устойчивой ситуации	0	0.5	0	0.5	0	0
	16	Информационно-аналитические системы по КУПЗ созданы на основе ГИС	0	0.5	0	0.5	0	0

Фаза	Акция	Описание	Местный		Региональный		Федеральный	
			2013	2015	2013	2015	2013	2015
ментов КУПЗ.	17	Конечные пользователи имеют доступ к объему информации соответствующего качества, необходимого для принятия своевременных и согласованных решений	0	1	0	0	0	0
	18	Для обоснования реализации намечаемой деятельности в прибрежной зоне используется процедура ОВОС	0	1	0	1	0	1
	19	При принятии решения о реализации намечаемой деятельности в прибрежной зоне проводится экологическая экспертиза	0	1	0	1	0	1
	20	Созданы и действуют экономические механизмы по стимулированию внедрения «наилучших практик» природопользования в прибрежной зоне	0	0.5	0	0.5	0	0
4. Разработка планов территориальной организации и развития прибрежных зон	21	Планы территориальной организации прибрежных зон с учетом принципов КУПЗ разрабатываются на законодательной основе	0	1	0	1	0	1
	22	Планы территориальной организации объединяют море и сушу	0	0	0	0	0	1
	23	Финансирование разработки планов территориальной организации осуществляется из бюджетов местного, регионального и федерального уровней	0	1	0	1	0	1
	24	Осуществляется финансирование разработки схем территориальной организации	0	1	0	1	0	0
	25	Долгосрочные финансовые обязательства доступны для внедрения КУПЗ	0	0	0	0	0	0
	26	Планы территориальной организации соблюдаются при разработке планов развития прибрежных зон	0	0.5	0	0	0	0
	27	Для принятия мер по охране окружающей среды в ПЗ предусмотрено адекватное финансирование	0	0.1	0	0.1	0	0.1
5. Подготовка специалистов и развитие образования в области КУПЗ.	28	Специальные курсы по КУПЗ организованы в ВУЗах	0	0	0	0.5	0	0.2
	29	Организованы курсы повышения квалификации для управленческого аппарата административных органов управления	0	0	0	0.1	0	0
	30	Разработаны пилотные проекты, опубликованы результаты пилотных проектов	0	1	0	0	0	0
	31	Проведены семинары, конференции по КУПЗ	0	0.2	0	1	0	0
6. Создание системы мониторинга и отчетности по КУПЗ.	32	Определены индикаторы оценки прогресса внедрения КУПЗ, организован мониторинг параметрических характеристик индикаторов	0	1	0	1	0	0
	33	Мониторинг показывает доказуемые тенденции к более устойчивому использованию прибрежных и морских ресурсов	0	0	0	0	0	0
	34	Механизм оценки прогресса во внедрении КУПЗ внедрены в управление	0	0.5	0	0.5	0	0
	35	Аспекты ПЗ, включая морскую территорию, регулярно контролируются	0	0	0.5	0.3	0	0
	36	Подготовлен отчет о состоянии побережья	0	0	0.5	1	0.5	0.5

Примечание: Модификация EUCS критериев для оценки КУПЗ прогресса (http://www.eucc.nl/en/izcm_progress_indicator_set/index.htm) предложена Директором регионального КУПЗ Центра Проф. Л.П. Ярмаком.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ТОМУ 9

Исходя из мирового опыта, России для осуществления сбалансированного планирования хозяйственной деятельности на уникальных морских береговых ландшафтах необходимо: во-первых, признание приоритетной роли природно-экологического подхода к оценке уровней допустимого хозяйственного использования, во-вторых, внедрение концепции экосистемного подхода при реформировании правовой базы и системы административного управления в прибрежно-морской сфере и, в-третьих, использование возможностей прибрежно-морского территориального планирования (функционального зонирования морских берегов).

Для устойчивого природопользования на морских побережьях Россия нуждается в современном береговом законодательстве. В рамках законодательства должны быть четко определены разрешенные формы хозяйственной деятельности, разрешенные формы собственности на участки береговой зоны, решен вопрос о разграничении полномочий РФ и ее субъектов по управлению береговой зоной.

Учитывая уровень проблемы и значимость морских побережий для устойчивого развития всей страны, необходимо принятие Берегового Кодекса, дополняющего систему прочих федеральных законов (Водный Кодекс, Лесной Кодекс, Земельный кодекс, Закон о недрах). При разработке Берегового кодекса необходимо:

- Определить юридический и административный статус берегов в целом, и отдельных их морфологических зон в частности;
- Поскольку протяженность морских берегов России конечна, морские берега следует признать невозобновляемым природным ресурсом;
- В Береговом кодексе должны быть отражены региональные природные, экономические, геополитические и иные особенности для каждого морского побережья России;
- Районирование побережий для целей Берегового кодекса необходимо производить с использованием геосистемного подхода, а не территориально-административного;
- Для каждого побережья России в Береговом Кодексе должен быть определен индивидуальный, научно обоснованный (с учетом реальных природно-экологических, социально-экономических, геополитических и др. условий) набор ограничений, накладываемых на природопользование;
- В Береговом Кодексе должен быть очерчен набор действий по минимизации негативных последствий региональных или глобальных изменений природных факторов, снижающих устойчивость берегов;

- В Береговой кодекс России необходимо включить положения о регулировании вопросов, связанных с трансграничным положением отдельных побережий, и предусмотреть необходимую «унификацию» положений Кодекса с международным законодательством в области охраны морской среды и развития системы КУПЗ;
- Для реализации Берегового кодекса и контроля его выполнения необходимо создание единого административного органа федерального уровня;
- Для подготовки Берегового Кодекса и обеспечения его реализации, необходимо создание междисциплинарного научного подразделения, куда должны войти специалисты в областях наук о земле, экономики, природопользования, управления.

В процессе подготовки Берегового кодекса необходимо провести государственное регулирование использования и резервирования участков береговой зоны в соответствии с приоритетным целевым назначением (для развития портово-промышленных зон, рекреации, рыболовства, сохранения природных комплексов, специальных целей). Для этого должны быть проведены работы по составлению прибрежно-морского кадастра, включающие сведение в единую систему данных навигационных и топографических карт, материалов существующего земельного кадастра, определение целевого назначения участков земель береговой зоны. Информационно-аналитическая база прибрежно-морского кадастра может быть положена в основу формирования не только федерального Берегового кодекса, но и региональных программ развития приморских регионов России, для комплексного управления прибрежными зонами и речными бассейнами.

Важным аспектом при управлении морскими побережьями, является практика разрешения трансграничных проблем. Анализ сильных и слабых сторон международного и российского законодательства, а также практики его применения позволяет сделать вывод, что лишь факт наличия законодательной нормы в области защиты прибрежной зоны не является гарантией ее эффективного применения. Это обстоятельство говорит о необходимости пересмотра места и роли международных и российских законодательных инструментов в процессе проведения КУПЗ. На начальном этапе наиболее результативной была бы политика «унификации» подходов к организации (в том числе законодательного характера) КУПЗ в пределах макрорегиона. Подобная унификация позволила бы регулировать и координировать усилия по охране морских побережий (в том числе трансграничных), не выходя каждый раз за пределы национального законодательства. Таким образом, при разработке Берегового кодекса необходимо учесть положительный и отрицательный опыт реализации программ внедрения и развития элементов КУПЗ в других странах, что позволит заложить важный правовой фундамент для разрешения трансграничных проблем.