

УДК 711.45 (047.3)

В.В.Сидорова,
Национальная академия природоохранного и
курортного строительства, (г. Симферополь)

ОБЗОР МИРОВОГО ОПЫТА ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРИБРЕЖНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

Приведены результаты анализа мирового опыта по комплексному управлению прибрежными зонами. Выявлены некоторые особенности управления в различных странах.

Ключевые слова: прибрежные зоны, комплексное управление прибрежными зонами, программы, застройка побережья, общественность.

Постановка проблемы. Согласно прогнозам профессора Иниго Лозаде (Iñigo Losada) университета Cantabria, к 2050 году Атлантический океан повысится на 25 см. Это приведет к частичной потере побережья. Вследствие плотной застройки самого побережья ситуация может ухудшиться. Таким образом, стоящая сплошной стеной застройка просто не даст возможности для отступления пляжей, вслед за надвигающимся океаном. Прибрежные зоны, благодаря богатым ресурсам, во всём мире исторически являются районами с высокой плотностью населения. Интенсивное использование прибрежных ресурсов неизбежно приводит к обострению проблемы социально-экономического развития территорий. В связи с возникшими опасениями стал крайне необходим план развития побережья, что подтверждает Европейский парламент (European Parliament). Как показывает целый ряд зарубежных исследований, прибрежные территории давно нуждались в специальном подходе к управлению их хозяйственным развитием без ущерба для окружающей среды. Такой подход был найден и получил название интегрированного (комплексного) управления прибрежными зонами Integrated Complex Zone Management (ICZM). В специальной литературе на русском языке такой подход известен как комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ). [2]

Цель статьи – выявить особенности комплексного управления береговыми зонами в различных странах.

В Украине береговая зона подчиняется властям четырёх уровней: национальным, областным, районным и местным. Специальных государственных организаций, ответственных за комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ), в Украине пока нет. Главные функции в этом вопросе выполняет Министерство экологии и природных ресурсов Украины.

Существует специальная организация, которая занимается береговой зоной - Государственная инспекция по охране Чёрного и Азовского морей. Также в каждом административном регионе (области) есть Государственные управления экологии и природных ресурсов, отвечающие за проведение государственной политики в области окружающей среды в прибрежных районах. В прибрежных районах также работают некоторые международные организации (например, Wetlands International, EUCC, WWF, Birdlife International, IUCN). они пропагандируют Европейский подход к охране природы среди местных органов власти, специалистов и населения в целом [4].

За последние два десятилетия во многих странах мира разработаны и действуют различные системы управления прибрежными территориями. Они основаны на общем подходе комплексного управления прибрежными зонами.

Создание системы интегрированного (комплексного) управления прибрежной зоной, как известно, следует из решения Всемирной конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год).

На сегодняшний день более 90 стран реализует более 180 программ по комплексному управлению прибрежной зоной (КУПЗ). Европейская Комиссия рассматривает КУПЗ в виде постоянного процесса управления, общая цель которого - введение в практику устойчивого развития сохранения прибрежных зон вместе с поддержанием их биоразнообразия.

В Европейском союзе была разработана специальная демонстрационная программа для комплексного управления прибрежными зонами, включающая территории с различной интенсивностью человеческой деятельности. Всего было представлено 33 демонстрационных проекта. Большое внимание уделено соображениям защиты природы [2]. Таким образом, все градостроительные проекты неразрывно связаны с вышеуказанными программами, то есть должны соответствовать их требованиям и рекомендациям.

Следует отметить, что есть различия в подходах к комплексному управлению прибрежными зонами в Европе и США. В Европе КУПЗ сосредоточено на интеграции функций пользователей, а в США на планировании. Однако в последние годы в результате осознания нестабильности окружающей среды в США развилось движение по планированию использования прибрежных пространственных ресурсов прибрежных территорий.

Результатом предпринимаемых мер в США стал «Закон об управлении прибрежными зонами» (1972 года), который и сейчас является «основным законом» и руководством в США по созданию органа управления

прибрежными зонами. В нем предусмотрен и механизм межведомственной координации регулирования деятельности в пределах прибрежной зоны, включающей программу управления ею, принимаемую соответствующим штатом, а также процедуру подтверждения соответствия ей любой деятельности в указанной зоне [3].

Интересно то, что на стадии разработки программы каждый штат определяет границы прибрежной зоны, устанавливает допустимые виды использования территории и ресурсов, предлагает план освоения земель и вод прибрежной зоны. Также каждый штат предлагает систему контроля над разрешёнными видами использования прибрежных земель и вод.

Во многих странах Европы уже созданы специальные органы, которые занимаются прибрежными зонами. На данном этапе разработан ряд международных программ и проектов. Например в рамках проекта «Life» выполнено около 20 проектов по развитию регионального комплексного управления прибрежными зонами в различных европейских странах.

Европейские государства северо-восточной Атлантики и Северного моря (Бельгия, Дания, Германия, Франция, Норвегия, Швеция, Испания и Португалия) делают основной упор в политике управления на защиту морской среды, сохранение биоразнообразия, проведение научных исследований экосистем, на устойчивое использование рыбопромысловых запасов, развитие туризма в прибрежных районах стран.

В Японии и Южной Кореи программы и планы действий в области освоения океанов и прибрежных зон ориентированы на защиту и управление прибрежной морской средой и сохранение морских живых ресурсов. Поощряется участие общественности в принятии решений по управлению прибрежной зоной.

Приоритетным направлением стран Балтийского региона является сокращение выбросов сточных вод во внутренние водоёмы и прибрежную зону Балтийского моря, а также сохранение биоразнообразия и развитие рекреационного потенциала побережья.

Стратегия интегрированного управления прибрежными зонами в Бразилии ориентирована на эффективное использование земель, зонирование, оценку прибрежных ресурсов, контроль морских загрязнений, выявление критических проблем, а также разработку планов при чрезвычайных ситуациях.

В Индонезии, Австралии, Новой Зеландии, Филиппинах создаются кодексы поведения промышленности в таких областях, как туризм и рекреация.

В соответствии с действующим в большинстве стран законодательством, пользователи платят за использование прибрежных ресурсов. [1]

В настоящее время во многих развитых странах существует тенденция в законодательстве о запрете застройки пляжей и прибрежных зон.

Например, в Ливане в 1966 году был принят Закон об организации ливанских берегов. Этот закон предусматривал защиту и сохранение приморских земель, а также общественный характер использования побережья. Новый этап градостроительного освоения приморских территорий начался в Ливане в конце 80-х начале 90-х годов XX века. Метод намыва территорий стал основным для реконструкции и строительства прибрежных районов.

Законодательство, защищающее побережье от застройки было принято в Швеции ещё в 50-е годы XX века. Запрет объясняется несколькими факторами: обеспечение права на свободный доступ к побережью и водным пространствам, забота о биологическом разнообразии природы и сохранение уникальной флоры и фауны. В соответствии с этим запрещается любое строительство ближе, чем на 100 метров от береговой линии. Однако это в теории, а на практике пляжи и прибрежные зоны застраиваются. В 2009 году законодательство было смягчено, то есть в порядке исключения разрешено застраивать берега в малонаселённых районах для привлечения предприятий и отдыхающих.

Как показал анализ, незаконная застройка побережья является довольно острой проблемой в мировой практике. Так, например, на побережье Испании (в приморской зоне) с 1995 года построено около 30% зданий, возведённых за всю историю страны. Прибрежная полоса глубиной в один километр плотно застроена. За многовековую историю Испании строительство на курортах не достигало столь больших масштабов. К сожалению, очень часто новое строительство не обеспечивается созданием соответствующих инфраструктур. Из-за недостаточного количества очистных сооружений сточные воды поступают прямо в море. Ряд проблем, связанных с плотностью застройки побережья, загрязнением моря сточными водами и разрушением природы привели к тому, что доходы от туризма стали сокращаться.

В целом зарубежные исследователи выделяют три основные «подсистемы» прибрежной зоны [4]:

1. Природная, включающая все не антропогенные компоненты (атмосфера, литосфера, гидросфера), включая их динамику и взаимодействие через абиотические, биотические и химические процессы. Это сфера природных ресурсов, которые могут полноценно существовать и без человека.

2. Зона функции пользователей, где представлен полный набор интересов человека в области природопользования в широком понимании природных ресурсов.

3. Инфраструктурная подсистема, которая состоит из технической и организационной инфраструктуры. Эти инфраструктуры должны стать доступными и таким образом материализовать планируемые функции пользователя. Во многих случаях инфраструктура оказывает намеренное и непреднамеренное воздействие на естественные системы, а иногда прямо или косвенно на другие функции пользователя, что выражается в экономических стрессах и хозяйственных конфликтах.

Надо полагать, что главной целью комплексного управления прибрежной зоны является изучение, мониторинг и управление процессами между вышеперечисленными подсистемами.

В 2006 году в Политехническом университете Каталонии в Барселоне стартовала магистерская программа «Умное побережье» (Intelligent Coast). Основная цель учебного курса – разработать новые модели развития побережья в эпоху туристического бума, а так же конкретные инструменты и технологии, которые можно будет применить при проектировании побережья в любом уголке мира. «Умное побережье» – не единственный пример исследовательских программ, нацеленных выработать новые подходы к проектированию побережья. Турецкие архитекторы совместно с зарубежными специалистами разработали программу «Кто владеет водой? Социо-политический подход к градостроительству и архитектуре на турецком побережье». Организаторы программы хотят раскрыть и описать механизмы развития морских городов Турции. В мероприятии приняли участие такие архитекторы как Грег Ричардс, Ричард Батлер и другие.

В результате проведенного анализа было выявлено, что участие общественности в интегрированном управлении прибрежными зонами благоприятно влияет на результаты. Общественное участие необходимо для повышения законности решений в области планирования и усиления политического доверия к разработчикам. Различают четыре основных уровня участия общественности:

1. Гражданское общество. Гражданский контроль – наивысший уровень участия для решения наиболее противоречивых вопросов. Удовлетворяет требованиям местного референдума.

2. Реальное участие. Совместное планирование (консультации с группами, переговоры), консультации (встречи с общественностью, семинары, кабинеты информирования общественности).

3. Символическое участие. Учёт мнения общественности (интервьюирование, анкеты, встречи, устные и письменные комментарии), распространение информации (пресс-релизы).

4. Манипуляции. Этот уровень предполагает распространение недостоверной информации для получения поддержки со стороны общественного мнения и другие нечестные приёмы.

По нашему мнению привлечение общественности особенно актуально в нынешних условиях развития прибрежных территорий Крыма, ввиду большого количества выявленных нарушений по эксплуатации данных территорий.

Проанализировав мировые тенденции по разработке и реализации систем интегрированного управления прибрежными зонами, можно сделать следующие **выводы**:

1. В проектах и планах по управлению прибрежными зонами различных стран существуют значительные отличия содержательного характера. Такое положение затрудняет осуществление международного контроля над исполнением определённых обязательств государствами. Это касается загрязнения морской среды, истощения возобновляемых ресурсов и экосистем, деградации прибрежных территорий.

2. Как показывает мировой опыт использования прибрежных территорий, ведущими факторами их развития выступают природные ресурсы. Любая деятельность без природных ресурсов теряет смысл, поскольку многие хозяйственные процессы (системы) функционально тесно связаны с окружающей природной средой, с ее экологическими элементами [1].

3. Полный цикл выполнения системы комплексного управления прибрежной зоной рассчитан минимум на 10 и более лет. Отсюда следует, что большинство стран мира находятся на ранних этапах развития подобных систем управления территориями.

4. Украина обладает ценными береговыми территориями, процесс управления которыми ещё требует развития и усовершенствования. В связи с этим целесообразна преемственность мирового опыта в данной сфере.

Список литературы:

1. Дворцова Е.Н. Прибрежные территории: зарубежный опыт хозяйственного освоения и управления. [Электронный ресурс] / Дворцова Е.Н. // Российский внешнеэкономический вестник - 2010. - № 7. - С. 13-18. - Режим доступа к статье: <http://www.amberbridge.org/article?id=91>.
2. Доклад Европейского парламента и Совета: оценка комплексного Управления прибрежными зонами (КУПЗ) в Европе. - Брюссель, Comission of the European Communities, 2007.- COM (2007) 308. - 10 с. [Электронный ресурс]. - Режим доступа к документу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0630:FIN:EN:PDF>.

3. Комплексное управление прибрежными зонами (Правовой глоссарий) / [Под ред. А.Н. Вылегжанина.]. - Рига: ВКІ, 2005. – 136 с.
4. Концепция комплексного управления прибрежными зонами. Программа по дистанционному обучению в области комплексного управления прибрежными зонами [Электронный ресурс] - Режим доступа к программе: <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/iczm-rus/integration.html>
5. Integrated Coastal Zone Management [Электронный ресурс]: Оценка комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ) в Европе. - Режим доступа: http://www.rupprecht-consult.de/iczm/iczm_in_the_EU.htm

Анотація

В статті приведені результати аналізу світового досвіду по комплексному управлінню прибережними зонами. Виявлені деякі особливості управління в різних країнах.

Ключові слова: прибережні зони, комплексне управління прибережними зонами, програми, забудова узбережжя, громадськість.

Annotation

In article results of the analysis of world experience on complex management of coastal zones are resulted. Some features of management in the various countries are revealed.

Keywords: coastal zones, complex management of coastal zones, programs, building coast, the public.