



УДК: 350.15. (432.343)+338.24

Е.В. Степанова,

к.э.н. старший преподаватель, Международный гуманитарный университет (г. Одесса)

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ МОРСКИМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ (НА ПРИМЕРЕ АЗОВСКОГО РЕГИОНА)

В статье рассматриваются вопросы разработки методологических и прикладных основ организации системы интегрированного управления использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности хозяйственной деятельности в морском бассейне. В качестве модельного объекта в работе используется Азовский регион.

In this article we discussed the issues of development of methodological and applied aspects of integrated management of natural resources use and ecological safety in marine basin. As a model object we are using the Azov region.

Ключевые слова: экономика морского природопользования, интегрированное управление, организационные механизмы, кодификация законодательства.

Введение. На современном этапе становления Украины как независимого государства развитие морехозяйственной деятельности является значительным фактором обеспечения экономического суверенитета. В качестве одного из важнейших направлений морехозяйственной деятельности следует рассматривать реализацию и защиту суверенных прав Украины в исключительной экономической зоне на разведку, использование и сохранение природных ресурсов (живых и неживых) на дне моря и в покрывающих водах.

В исследованиях экономических и экологических проблем использования природных ресурсов Украины, в том числе Азовского моря, и других районов Мирового океана большой вклад внесли украинские ученые: Б. В. Буркинский, В. Н. Еремеев, Т. П. Галушкина, Е. Н. Громова, В. А. Дергачев, Р. А. Крыжановский, М. Т. Мелешкин, В. Н. Степанов и др.

В настоящее время крайне актуальными научными проблемами в морском природопользовании являются: во-первых, оценка тенденций и прогнозирование состояния ресурсно-экологических трансформаций морской среды; во-вторых, формирование институциональных основ эффективного освоения природно-ресурсного потенциала. В системе этих проблем особое место занимает вопрос необходимости формирования научных основ управления морским природопользованием и ресурсно-экологической безопасностью в Черноморско-Азовском бассейне. Особенно остро в этом плане стоит вопрос организации эффективной системы управления в Азовском регионе.

Постановка задачи. В настоящей работе поставлена задача рассмотреть наиболее значимые в методологическом и прикладном плане цели, принципы и инструменты интегрированного планирования и управления морским природопользованием применительно к бассейну Азовского моря. Азовское море имеет особое геоэкономическое значение для Украины и Российской Федерации, что обуславливается его высокой удельной рыбопродуктивностью, запасами полезных ископаемых, развитой сетью рекреационного хозяйства на побережье и транспортно-коммуникационными функциями.

Усиление хозяйственного освоения морской береговой зоны Азовского моря требует радикального совершенствования использования ее природно-ресурсного потенциала и охраны окружающей природной среды. Ключевым моментом для решения поставленных задач и обеспечения устойчивого развития региона является совершенствование методологии и методов реализации принципов интегрированного управления морским природопользованием в Азовском регионе, включая конвергенцию экологических законодательств Украины и Российской Федерации.

Результаты. Во всем мире прибрежные регионы признаются наиболее притягательным ресурсом и подвергаются повышенной эксплуатации. Уже в настоящее время почти половина населения Европейского Союза проживает в 50 км зоне от моря, причем миграция населения в прибрежные регионы постоянно возрастает.

Одним из важнейших документов, демонстрирующим международное признание береговой зоны в качестве важнейшего социально-экономического ресурса, является «Повестка на XXI век», принятая Международной конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 [1]. Решения Конференции направлены на необходимость создания в каждой стране или регионе, обладающим морским побережьем, эффективной системы управления природопользованием в их береговых зонах.

Несмотря на скромные морфометрические показатели Азовского моря – площадь 39,1 тыс. км², объем – 290 км³, средняя глубина – около 7 м [2], оно имеет особое геополитическое и геоэкономическое значение как для Украины, так и для Российской Федерации. Данный факт обуславливается, прежде всего, его высокой удельной рыбопродуктивностью, запасами полезных ископаемых, развитой сетью рекреационного хозяйства на побережье, транспортно-коммуникационными функциями. Интенсификация хозяйственного освоения морской береговой зоны Азовского моря негативно воздействует на экосистему, резко снижает

ассимиляционную способность и самоочищающую возможность его биоценозов.

Основными факторами техногенного давления на экосистему Азовского моря являются значительные объемы сбросов возвратных и сточных вод; чрезмерно высокое содержание минеральных и органических веществ в стоке рек; проведение дноуглубительных работ и дампинга в портах; абразионные процессы в береговой зоне; загрязнение поверхностным ливневым стоком; перенос атмосферных загрязнений в морскую среду; загрязнение морской экосистемы в связи с судоходством и деятельностью портово-промышленных комплексов [3].

Одной из серьезных проблем, влияющих на экологическое состояние Азовского моря и Керченского пролива, являются аварийные ситуации, связанные с разливами нефтепродуктов с судов, сбросы льяльных вод, сточных вод и мусора. В связи с интенсивным судоходством (в 2007 году количество судопроходов доходило до 147 в сутки) [4] морские воды пролива наиболее подвержены антропогенному воздействию. Любая крупная авария в проливе, связанная с разливом нефтепродуктов, наносит значительный экологический ущерб как Украине, так и России.

Анализ причин сложившейся в регионе экономико-экологической ситуации выявляет следующие проблемы морского природопользования в бассейне Азовского моря: высокий уровень конфликтности между различными природопользователями прибрежных ресурсов; принятие «одноцелевых» законодательных актов, не принимающих во внимание влияние использования природного ресурса на деятельность других природопользователей и общий кумулятивный эффект; недостаточная взаимосвязь программ охраны окружающей природной среды на местном, национальном и международном уровнях; недостаточный уровень принятия во внимание долгосрочных изменений, например, воздействие на прибрежную экономику климатических изменений; недостаточный уровень межгосударственного сотрудничества.

Ситуация усложняется перманентными противоречиями между Украиной и Россией, связанными, в частности, с нерешенными проблемами демаркации и делимитации границ. После распада СССР перед двумя государствами встал вопрос определения статуса Азовского моря [5].

Первоочередной задачей на сегодняшний день является формирование нового экономико-экологического порядка в Азовском регионе, совершенствование трансграничного управления морским природопользованием, которые бы способствовали стабилизации экологического состояния региона.

В числе факторов и предпосылок необходимости перехода к интегрированному управлению морской береговой зоной является, в частности, ряд обязательств, взятых на себя Украиной в рамках следующих договоров: Конвенция по защите Черного моря от загрязнения (1992 г.) с Протоколом о сохранении биоразнообразия и ландшафтов (2002 г.); Конвенция по сотрудничеству для охраны и устойчивого использования реки Дунай (1994 г.);

Министерская декларация по защите Черного моря (1993 г.); Европейская Стратегия сохранения биологического и ландшафтного биоразнообразия (1998 г.) и др.

Применительно морской береговой зоны интегрированное управление было определено на Всемирной конференции по береговой зоне в 1993 г. как управление, основанное на оценке состояния прибрежных ресурсов, планировании и регулировании пространственного развития прибрежных областей с учетом природных, культурных и исторических особенностей, сглаживании конфликтных интересов природопользования, снижении количества угроз для природных систем [8].

Необходимо отметить, что в Украине до сих пор не существует единого концептуального подхода к определению береговой зоны и, соответственно, к регулированию ее природопользования. Как к объекту интегрированного управления различными авторами применяются термины «прибрежная полоса моря», «прибрежная зона», «береговая зона», «морская зона», «прибрежные районы», «прибрежные регионы» [8-14].

Всемирной конференцией по береговой зоне 1993 г. было предложено определение морской береговой зоны как определенного географического пространства, характеризующимся концентрацией прибрежных сред и соответствующих природных и антропогенных систем, которые находятся во взаимодействии [8].

Рекомендации для введения приморскими государствами определения береговой зоны с учетом редакции проекта Европейского кодекса поведения для береговой зоны 1997 г. давались и Международным банком. В данном случае морская береговая зона определялась как зона контакта суши и моря, включая природные комплексы как берега, так и прилегающей морской акватории. Особый акцент был сделан на том факте, что границы прибрежной полосы моря определяются произвольно и отличаются в различных странах. Они могут устанавливаться в соответствии с административными границами, а также в зависимости от необходимости решения конкретных проблем.

В статье 1 Законопроекта Украины «О прибрежной полосе морей» дается определение прибрежной полосы. Она определяется как участок контакта суши и моря вдоль всей береговой линии моря, включающий береговые природные и антропогенные комплексы, которые находятся под воздействием моря, а также прилегающую морскую акваторию, которая находится под воздействием берега, размеры и границы которой определяются в соответствии с требованиями данного Закона. Возможными способами определения границ прибрежной морской полосы являются определение: в соответствии с проектами землеустройства, в соответствии с границами «прибрежных» административно-территориальных образований; в соответствии с границами водоохранной зоны [15].

Принимая во внимание международную практику и методологию, мы остановимся на термине «береговая зона», и в качестве объекта интегрированного управления будем рассматривать зону интенсивного взаимодействия суши и моря, природной и антропогенной среды, ширина которой зависит от качества окружающей среды и поставленных задач.

Необходимо отметить, что в настоящее время в отечественной литературе термин «интегрированное управление» береговой зоной применяется наряду с термином «комплексное управление прибрежной зоной» [16-19]. По нашему мнению, термин «интегрированное управление» в большей мере отмечает встраиваемость или интеграцию управления береговой зоной в общую систему экономико-экологического управления на различных иерархических уровнях.

Интегрированное управление является целенаправленным и всеобъемлющим воздействием на основные сферы и структуры системы и призвано обеспечить ее устойчивое и планомерное развитие. Это процесс, который предполагает создание законодательной и институциональной базы, необходимой для обеспечения соотношения экономического развития морской береговой зоны с целями социального развития и охраны окружающей природной среды.

Интегрированное управление – это непрерывный процесс, который принимает во внимание интересы различных категорий природопользователей для

достижения социальных, культурных, экологических и экономических целей. Интегрированное управление – это также и динамичный процесс, который подразумевает устойчивое управление и использование ресурсов приморских территорий, принимая во внимание восприимчивость морских экосистем и ландшафтов, разнообразный характер деятельности в приморских регионах и степень интерактивного влияния морской и береговой частей.

Среди основных целей интегрированного управления выделяются следующие:

- 1 обеспечение управления сложными комплексами и диверсифицированными видами социально-экономического использования приморских ресурсов;
- 2 достижение оптимального баланса между различными видами деятельности, между социальной, экологической и экономической составляющей для обеспечения устойчивого развития приморских регионов;
- 3 выработка стратегии по созданию экономической и социальной структуры, которая наиболее полно отвечала бы общим интересам развития территорий и сводила бы к минимуму конфликтные ситуации, возникающие среди различных участников этой деятельности.

Среди принципов интегрированного подхода к планированию и управлению природопользованием в бассейне Азовского моря следует отнести следующие:

- предупредительный принцип и принцип принятия во внимания интересы настоящих и будущих поколений;
- обеспечение повсеместного «встраивания» экономического развития в социальные институты общества;
- принцип адаптивного регулирования на основе научного подхода к оценке динамических процессов и изменений береговой зоны, а также ограниченной возможности экосистем к восстановлению;
- принцип принятия во внимания пространственных особенностей береговой зоны; получение обобщенных (интегральных) оценок объектов экономико-экологического (социально-экономического) управления на основе геоинформационной мониторинговой системы (ГИМС);
- вовлечение в процесс всех заинтересованных сторон; соответствующих административных субъектов на национальном, региональном и местном уровнях;
- использование комбинации инструментов, направленных на достижение согласия между отдельными секторами экономики;
- принципы учета факторов времени и неопределенности.

Касательно последнего принципа особенно значима роль этих факторов при решении сложных задач экономико-экологического планирования и управления при разработке инновационных и инвестиционных проектов освоения ресурсов и охраны береговой зоны Азовского моря, например, при разработке крупных программ освоения нефти и газа на шельфе, строительстве крупных хозяйственных объектов в контактной зоне «суша-море» - нефтяных, газовых, химических и других терминалов [20-22].

Интегрированное управление должно обеспечиваться с помощью следующих инструментов: применение географических информационных систем и методов пространственного планирования; интегрированная социально-экономическая оценка природных ресурсов приморской зоны; оценка качества окружающей среды и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); оценка экономической эффективности проектов и оценка рисков; оценка показателей устойчивости; проведение комплексного анализа текущей политики; применение экономических и законодательных инструментов.

Среди эффективных законодательных инструментов интегрированного управления морским природопользованием Азовского моря следует также рассматривать кодификацию экологического законодательства. Необходимо отметить, что, несмотря на большое количество законодательных актов, дифференцированный подход приводит к фрагментарности законодательной базы, наличию пробелов, разночтению, отраслевым противоречиям, отсутствию комплексности и целостности. Законодательные акты зачастую слабо связаны между собой и направлены на достижение узких отраслевых задач.

Не менее важной проблемой с точки зрения обеспечения интегрированного управления морским природопользованием является обеспечение конвергенции или сближения систем правового регулирования хозяйственной деятельности в Украине и России, которая является элементом кодификации законодательства и выступает сегодня в качестве значимой части международной политики. Конвергенция законодательства может рассматриваться как важная предпосылка обеспечения украинско-российского сотрудничества в области освоения ресурсов Азовского моря. Целью конвергенции законодательства является не отказ от специфики национального права, а поиск общего знаменателя и формирование тенденций сближения правового регулирования хозяйственной жизни [23].

Одной из предпосылок конвергенции законодательства Украины и России является тот факт, что государства входили в единую правовую систему бывшего СССР и их республиканские законодательства основывались на союзном. Также Украина и Россия являются бассейновыми странами Азовского и Черного морей и имеют общие экологические проблемы.

Немаловажен тот факт, что Украина и Россия входят в содружество независимых государств. Принцип сближения законодательств стран-участниц СНГ был зафиксирован в Соглашении о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере (1992 г.), в котором было отмечено стремление государств - участников СНГ "к сближению законодательства, выражающего общие интересы" [24; 25]. Сторонами Соглашения был предусмотрен обмен планами подготовки законопроектов, законопроектами и принятыми законодательными актами. Предусмотрено согласование и выработка общих направлений и методологических подходов в законотворческой деятельности, устранение существенных различий в правовом регулировании вопросов и проведение систематической работы по сближению законодательств.

В настоящее время перед Украиной и Россией стоит ряд сложных нерешенных проблем, в частности, с демаркацией и делимитацией границ. До распада СССР Азовское море имело статус исторических внутренних вод СССР, а Керченский пролив являлся естественным водным путем во внутренние воды и не имел статуса пролива, используемого для международного судоходства. После распада СССР перед двумя государствами встал вопрос определения статуса Азовского моря [5].

24 декабря 2003 г. в Керчи было сделано совместное заявление Президента Украины и Президента Российской Федерации, в котором они подтвердили "свое общее понимание того, что ... Азовское море и Керченский пролив исторически являются внутренними водами Украины и России, и урегулирование вопросов, касающихся данной акватории, осуществляется по соглашению между Украиной и Россией в соответствии с международным правом" [26], а также подписан Договор между Украиной и Российской Федерацией о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива [27].

К сожалению, за последующие годы Украина и Россия слабо приблизились к компромиссу по вопросам государственных границ. Желание получить политические дивиденды на данной проблеме приводят к нелогичным действиям со стороны политиков и отсутствию согласованной позиции со стороны обоих государств.

Пока не подписан договор о делимитации азовской акватории, рыболовство в Азовском море регулируется рамками решений, принятых украинско-российской комиссией по вопросам рыболовства, в частности, «Порядком осуществления контроля за изъятием водных биологических (живых) ресурсов на 2009 год» (24 октября 2008 г.) [28].

В настоящее время продолжается решение вопроса определения линии украинско-российской государственной границы в Азовском море, урегулирования вопросов о разграничении акватории Керченского пролива, а также разграничения территориальных морей, континентального шельфа и исключительных экономических зон в Черном море. Рассматриваются также вопросы подготовки проектов двусторонних соглашений о сотрудничестве в сфере судоходства, рыболовства, защиты морской среды и экологической безопасности в Азовском и Черном морях, а также Керченском проливе.

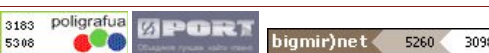
Выводы. Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время назрела острая необходимость согласованной украинско-российской политики в сфере совершенствования ресурсопользования в Азовском регионе на основе организации совместных научных исследований и формирования интегрированной системы управления.
2. Сформулированные в статье методологические, методические и прикладные основы интегрированного управления должны базироваться: 1) на системе принципов – комплексных и многовекторных соглашений, «встраивания» (интегрирования) в национальные и международные системы управления; «симметрии», связанной с определением соразмерности, пропорциональности, гармоничности экономико-экологических систем; инвариантности как способности экономико-экологических систем сохранять характер устойчивости развития в изменяющихся условиях; учета фактора времени и неопределенности; 2) на комплексе интегрированных моделей экономико-экологических систем (процессов) – морских научных знаний, природно-ресурсного потенциала, кадастра природных ресурсов региона, морского хозяйства и морехозяйственного комплекса, парных взаимодействий в экономико-экологической системе.
3. Кодификация законодательства, в том числе конвергенция (сближение) национальных законодательных систем Украины и России, является наиболее приоритетной предпосылкой формирования системы интегрированного управления морским природопользованием и обеспечения ресурсно-экологической безопасности, принимая во внимания реализацию национальных интересов обоих государств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Agenda 21. Chapter 17. - //http: www.un.org /sustdev/agenda21chapter17.hmt
2. http://esimo.oceanography.ru/esp2/index/index/esp_id/11/section_id/2/menu_id/954
3. Экономико-экологическая безопасность морехозяйственной деятельности/Под общей редакцией Б. В. Буркинского, В. Н. Степанова. – О.: Феникс, 2008. – 648 с.
4. <http://obkom.net.ua/related/info.htm>
5. Шемякин А. Н. Политико-правовые аспекты проблемы Азовского моря, Керченского пролива и острова Тузла //Морское право. № 2. – 2004; <http://www.law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=12&magNum=2&magYear=2004&articleID=1238166>
6. Степанова Е.В., Степанов В. Н. Ресурсный потенциал Азовского моря в контексте национальных интересов Украины. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1998. – 24 с.
7. Экономико-экологическая безопасность морехозяйственной деятельности/Под общей редакцией Б. В. Буркинского, В. Н. Степанова. – О.: Феникс, 2008. – 648 с.
8. Всемирная конференция по береговой зоне, 1993; <http://www.gdrc.org/oceans/ocn-icm1.html>
9. Галушкина Т.П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика). – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2000. – 280 с.
10. Галушкина Т.П., Харичков С.К. Экологический менеджмент в Украине: реалии и перспективы. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1998. – 107 с.
11. Гирусов Э.В., Бобылев С.Н., Новоселов А.Л., Чепурных Н.В. Экология и экономика природопользования. – М.: ЮНИТИ, 1998. – 456 с.
12. Садченко Е.В. Принципы и концепции экологического маркетинга. – Одесса: «Астропринт», 2002. – 396 с.
13. Садченко Е.В., Харичков С.К. Экологический маркетинг: понятия, теория, практика. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2001. – 146 с.
14. Рио-де-Жанейро – Йоганнесбург: паростки ноосферогенезу і відповідальність за майбутнє / За ред. В.Я. Шевчука. – К.: Геопринт, 2002. – 118 с.
15. Проект Закона Украины «О прибрежной полосе морей» (2007г.) http://www.ecbsea.org/files/content/Ukr_Law.PDF
16. Круглякова Л.Л., Степанова Е.В. Иерархический подход к формированию системы статусов морской береговой зоны Украины. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1997. – С. 39-43.
17. Степанов В.Н., Круглякова Л.Л., Харичков С.К., Ткачев А.А. Интегрированное управление береговой зоной Черного и Азовского морей (проблемы и перспективы). – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1995. – 52 с.
18. Комплексное управление прибрежной зоной: от теории к практике. Центр региональных исследований, 127.Одесса – Овидиополь, 2008. – 8 с.; <http://www.britishcouncil.org/uk/ukraine-science-seps-projects-2006.htm>
19. Концепция комплексного управления прибрежными зонами, <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/iczm-128.rus/targets.html>
20. Раскрытие неопределенности в задачах системного анализа// Системный анализ: проблемы, методология, приложения/М. З. Згуровский, Н. Д. Панкратова. – К.: Наукова думка, 2005. – с. 188-296.
21. Неопределенность – барьер для инвестиций // Деловая Украина, 2003, № 9.
22. Стиглиц Дж. Асимметрия информации. // День, 2001, № 293. – С. 5.
23. Игнатъева И. А. Кодификация экологического законодательства: Современные проблемы и условия применения / И. А. Игнатъева.//Экологическое право . -2008. - № 1. - С. 16 – 19.
24. http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. N 1449 "Об утверждении Горной хартии государств - участников Содружества Независимых Государств и Соглашения о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов" // СЗ РФ. 1998. N 50. Ст. 6162.
26. Спільна заява Президента України і Президента Російської Федерації щодо Азовського моря і Керченської протоки. Керч, 24 грудня 2003 року // Урядовий кур'єр № 245 від 26 грудня 2003 р.
27. Закон України "Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки" від 20 квітня 2004 р. № 1682-IV // Голос України № 77 від 24 квітня 2004 р.
28. <http://base.garant.ru/12162984.htm>

Статья найдшла до редакції 09.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"