ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ

Жуковина М.Г.

*Дальневосточный федеральный университет, Владивосток
zhukovinatasha@bk.ru*

Аннотация. Настоящая статья посвящена существующим проблемам комплексного управления прибрежными зонами, отсутствию понятийного аппарата в современных законодательных актах, несовершенству законодательной базы. Проведено сравнение российских нормативно-правовых актов с иностранными, регулирующими деятельность комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). Выделены факторы, сдерживающие развитие пляжного туризма. Особое внимание уделяется отсутствию определенного понятия «прибрежная зона». Большая часть истории человечества прочно связана с бухтами, заливами, морями и океанами, поскольку исторически прибрежные полосы являлись наиболее привлекательными для их заселения и/или для ведения хозяйственной деятельности. Спустя тысячелетия улучшились условия труда и производства, человечество переживает очередную научно-техническую революцию и уже в гораздо меньшей степени испытывает зависимость от внешних факторов, формируя свою внешнюю среду, но как сотни, тысячи лет назад побережье играет столь же значительную роль в жизни человечества, как и в прошлом. Несомненно, побережье является ценным природным ресурсом. В настоящее время прибрежные зоны привлекают внимание не только исключительно с хозяйственной точки зрения или как район благоприятный для заселения. Прибрежные зоны сегодня рассматриваются, как эффективный рекреационный ресурс. Туристическая отрасль активно развивается, увеличивается доступность туристических услуг, уменьшается их стоимость. В туризм, организованный и неорганизованный, вовлекается все большее количество людей как в России, так и в мире. Происходящее развитие туристической деятельности связано с глобализацией, в которую вовлекаются все больше стран, с активной миграцией товаров, услуг, работ, капитала, знаний, ведь туризм является эффективным средством реализации социокультурных ценностей в сфере досуга. Неэффективная и бесконтрольная эксплуатация прибрежной зоны может повлечь за собой деградацию берегов, загрязнение береговой зоны, и, следовательно, это приведет к утрате рекреационной привлекательности. Одна из важных проблем, которую необходимо преодолеть, – это поиск баланса между нуждами природопользователей и пределами сохранения естественных ландшафтов.

Ключевые слова: комплексное управление прибрежной зоной, прибрежная зона, прибрежная полоса, пляжный туризм, рекреационные ресурсы,

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT

Zhukovina M.G.

Far Eastern Federal University, Vladivostok

Annotation. The present article is devoted to the problems of integrated coastal zone management. This research highlights the lack of a conceptual apparatus in Russian modern legislative acts. A comparison of Russian regulatory legal acts with foreign ones regulating the activities of integrated coastal zone management (ICZM) has been carried out. The factors constraining the development of beach tourism are selected in this research. The coastal zone and its ICZM are reviewed in Russian, US, and EU legislation. The attention is paid to the necessity to take the legal acts to control the coastal territories. Nowadays the coastal stripes attract economic resource as well as tourist resource. Currently the tourism industry is actively developing. More and more people are involved in organized and unorganized tourist activities. We can often watch tourists on vacation in various coastal areas. And these areas are often unorganized (or illegal) tourist sites. Inefficient and irrational use of the shores leads to severe environmental pollution, degradation of shores. This problem is very relevant, because the absence of such a regulatory act means the inability to regulate sufficiently the use of coastal strips for economic and tourist purposes. It should be noted that there is no comprehensive regulatory legal act that would comprehensively regulate tourist activities in the Russian legislation. A situation of misunderstanding is likely when solving the same issues by various organizations, nature users and the public without developing a clear conceptual apparatus. One of the important problems that must be overcome is to find a balance between the interests of users of nature, society and the possible tourist load on coastal areas without losing its natural landscape.

Key words: coastal zone, coastal territories, integrated coastal zone management, tourism, Russian legislation.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ») под туризмом понимаются временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источника в стране (месте) временного пребывания.

Следует отметить, что в российском законодательстве отсутствует отдельный законодательный или подзаконный акт, который бы комплексно регулировал туристскую деятельность, выездной и внутренний туризм. Данная проблема достаточно важна, поскольку от-

сутствие такого нормативно-правового акта означает невозможность в достаточной мере регулировать использование прибрежных полос в любых видах деятельности. Сегодня туристская деятельность регулируется нормами Водного, Земельного, Градостроительного кодексов, различными законами и подзаконными актами федерального и регионального значения, что объективно затрудняет их эффективное и правильное применение как правоприменителями, так и обычными гражданами, особенно если речь идет о неорганизованном туризме. Регулирование туристской или иной деятельности нормами различных законодательных актов не является особенностью именно российского законодательства, а присуще многим правовым системам, что не снимает насущности проблемы эффективного правоприменения данных норм в силу их разрозненности, а также, отчасти, их конкуренции между собой.

Данный вопрос неоднократно поднимался в научной литературе различными авторами: И.С. Арзамазцевым, Э.П. Афанасьевой, П.Ф. Бровко, В.П. Кирилловым, А.К. Луковоцевой и другими. В частности Э.П. Афанасьева указывает, что в некоторых иностранных юрисдикциях, в отличие от российского законодательства, существует комплексное управление прибрежными зонами, а также присутствует легальное определение прибрежного туризма и прибрежных зон [3].

Кроме того, важной проблемой, на взгляд автора, является отсутствие в законодательстве точных определений таких понятий, как «прибрежная зона» и «прибрежная полоса», что затрудняет вовлечение прибрежной полосы в хозяйственный оборот любой деятельности, а также создает препятствия в применении данной терминологии в правовом регулировании, например, внутреннего прибрежного туризма. Нерациональное и неэффективное использование берегов приводит к существенному загрязнению окружающей среды, ухудшению экологической обстановки, деградации берегов.

Частным случаем нерационального использования прибрежной полосы является нерегулируемый прибрежный туризм. Так, согласно официальным данным, количество пляжных территорий в Приморском крае составляет 97, а количество принятых пляжей на 2017 год составляло 69, в то время как протяженность морских границ в Приморском крае составляет более 1350 километров [2, 13].

Понятие «прибрежная полоса» встречается только в статье 65 Водного кодекса Российской Федерации как защитная полоса в водо-

охранных зонах, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. Действующее российское законодательство оперирует термином «прибрежная полоса» только в контексте защиты акватории. Иных определений прибрежной полосы законодательство не содержит.

О необходимости разработки понятийного аппарата говорит и Гогоберидзе Г.Г. Важность развития морской деятельности подчеркивается в многочисленных правительственных документах Российской Федерации, и в первую очередь в Морской доктрине Российской Федерации [12]. Разработка понятийного аппарата является одной из важнейших и первоочередных задач, без решения которых говорить о реализации положений Морской доктрины просто бессмысленно. Без разработки четкого понятийного аппарата наиболее вероятно ситуация элементарного недопонимания и нестыковки при решении одних и тех же вопросов различными организациями, природопользователями и общественностью [5].

Однако вместе с тем нельзя не отметить, что установленных ограничений бывает зачастую недостаточно, поскольку они не учитывают всех рисков, способных воздействовать на окружающую среду. Они не всегда эффективны, и кроме того, приведенные ограничения не применяются вместе с другими мерами, направленными на комплексное развитие прибрежной зоны.

В географии понятия прибрежной зоны и прибрежной полосы раскрыты уже достаточно давно, однако данные понятия не нашли своего применения в других сферах жизни, в частности в экономике и праве, что затрудняет их применение. Согласно определению, данному Е.Г. Кропиновой и Э.П. Афанасьевой, прибрежная зона является сложным объектом, включающим географическую, экологическую, экономическую и социальную системы, который располагается в пограничной зоне между гидросферой и литосферой [8], что, конечно, с точки зрения географической науки, является не совсем корректным.

И.С. Арзамасцев, рассматривая прибрежную зону как объект управления, определяет ее как единую природную и социально-экономическую систему, объединенную сложной структурой взаимодействия, границы которой на суше проходят по административным границам приморских регионов, а морская граница прибрежной зоны проходит по юридической границе континентального шельфа [1].

В отличие от российской правовой системы в иностранных юрисдикциях понятие прибрежной зоны закреплено на законодательном

уровне, в том числе в целях эффективного комплексного развития прибрежных зон. В США действует программа управления береговыми зонами (Coastal Zone Management), согласно которой под прибрежной зоной понимается прибрежная вода (включая землю в ней и под ней) и прилегающие прибрежные районы (включая воды в них и под ними), находящиеся под сильным влиянием друг друга и в непосредственной близости от береговой линии нескольких прибрежных государств, и включает в себя острова, переходные и приливные зоны, солончаки, водно-болотные угодья и пляжи. Зона простирается в районе Великих озер до международной границы между Соединенными Штатами и Канадой, а также в районах в сторону моря до внешнего предела прав собственности и владения государства. Зона простирается внутри страны от береговой линии только в той степени, в которой это необходимо для контроля прибрежных районов, при этом исключением из прибрежной зоны являются земли, использование которых по закону регулируется исключительно по усмотрению федерального правительства, его должностных лиц или агентов, или находится в доверительном управлении [14].

В Европейском Союзе также существует программа комплексного управления прибрежными зонами, в частности Советом Европы принят и действует Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, который направлен на сохранение европейской стратегии биологического и ландшафтного разнообразия прибрежных территорий [6]. Изначально в Европейском Союзе разрабатывался Модельный закон об устойчивом управлении прибрежными зонами, целью которого была разработка на межгосударственном уровне политики комплексного управления прибрежными зонами. Согласно определению, которое приведено в Модельном законе об устойчивом управлении прибрежными зонами, под прибрежной зоной понимается географический район, состоящий как из сухопутной, так и морской части, который включает в себя территориальное море или его часть, а также территории местных административных образований, примыкающих к морю [5].

В целом в настоящее время, по утверждению Е.Н. Дворцовой, специализированное законодательство в отношении прибрежных зон действует более чем в 30 странах мира, при этом в некоторых странах действует законодательство, устанавливающее комплексную программу управления береговыми зонами.

Как указывалось выше, в российском законодательстве отсутствует правовое определение понятия прибрежной зоны, что затрудняет ее правовой оборот, а отсутствие комплексной системы управления прибрежными зонами не позволяет создавать и применять эффективные способы управления прибрежной зоной, средств природопользования и экологической защиты.

О необходимости создания комплексной системы управления прибрежными зонами говорили такие известные исследователи прибрежной зоны как Бровко П.Ф., Лымарев В.И. А также существуют известные работы, посвященные данной проблематике у Арзамасцева И.С., Бакланова П.Я. Но, несмотря на актуальность создания комплексной системы управления прибрежными зонами, и даже на предпринимавшиеся попытки создания такой системы, до настоящего времени этой системы не только не существует, но даже ее создание не стоит в повестке деятельности государственных органов. Леонтьев О.К. и Лымарев В.И. утверждали еще в прошлом веке, что комплексный подход, который основывается на познании как природных, так и социальных факторов в их взаимодействии, может обеспечить полное изучение и освоение океанической среды и ее составной части – береговой среды [9, 11].

Введение на законодательном уровне программы комплексного управления прибрежными зонами с передачей части полномочий с федерального на региональный и муниципальный уровни, с введением в правовой оборот понятия прибрежной зоны, и установления гибких ограничений ее использования позволит решить часть проблемы экологического характера, и в то же время соблюсти интересы проживающего на данной территории населения и природопользователей.

Также на побережье ведется и строительство промышленных объектов без учета их воздействия на окружающую среду в комплексе. Строительство одного промышленного объекта требует наличия экологической экспертизы, которая рассматривает только воздействие этого объекта на окружающую среду без учета воздействия промышленного кластера, находящегося на побережье. Так на небольшом участке побережья Приморского края располагаются судостроительные заводы, центр кондиционирования ядерных отходов, морские порты, рыбопромышленные предприятия, наличие и влияние которых не оценивается с точки зрения комплексного управления прибрежными зонами.

Сегодня, в отсутствие комплексного управления, промышленное освоение прибрежных зон осуществляется бессистемно, без учета последующего влияния освоения на прибрежную зону, где проходит освоение, и на прилегающие участки. Соответственно, озвученные ниже предложения не будут являться открытием, поскольку они уже неоднократно предлагались в качестве хотя бы частичного решения экологических проблем. Однако до настоящего времени они не реализованы и вполне вероятно не будут реализованы в ближайшее время, что в последующем может потребовать больше средств для восстановления окружающей среды.

В этой связи вполне обоснованным является предложение ввести поочередность использования пляжных территорий. Поочередное использование пляжных территорий является видоизмененным всем известным методом чересполосицы, когда поочередно используется на протяжении определенного периода времени один пляж, при этом соседний пляж закрыт для посещения под страхом финансовой санкции (штрафа).

Также является целесообразным ввести ограничения на добычу морских биологических ресурсов дражным способом, поскольку такая добыча причиняет непоправимый ущерб морской экосистеме.

Третье предложение – ввести запрет на хозяйственное использование морской прибрежной полосы для строительства стоянок для любого вида транспорта на земельных участках ближе 500 метров от берега, а также запрет на строительство постоянных хозяйственных построек ближе 200 метров от берега. Также актуальным будет запрет на строительство любых построек, в том числе временных, ближе 50 метров от берега (исключением могут являться некоторые гидротехнические сооружения).

Четвертое предложение – ввести возможность брать в аренду прибрежную полосу и морскую акваторию на определенный срок с установлением конкретных ограничений (не вести строительство жилых объектов, осуществлять допуск на пляж всех желающих при условии внесения ими платы, установление объективной платы за допуск к пляжу, очистка пляжа, морского дна и морской акватории).

При принятии третьего и четвертого предложения необходимо учитывать исключительные права коренных народов, жизнедеятельность которых связана напрямую с морским промыслом.

Научный руководитель: профессор ДВФУ, д.г.н. П.Ф. Бровка.

Литература

1. Арзамасцев И.С. Природопользование в прибрежных зонах: основные понятия, зонирование и проблемы управления // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2009. № 4 (49). С. 76-89.
2. Арсентьева А.В., Гомилевская Г.А., Романова О.Б. Методические основы мониторинга пляжных территорий и объектов массового отдыха у воды (на примере Приморского края) // Фундаментальные исследования. 2015. № 12. С. 981-986.
3. Афанасьева Э.П. Особенности развития туризма в прибрежных зонах Калининградской области // Псковский регионологический журнал. 2014. № 18. С. 68-76.
4. Бровко П.Ф. Береговая зона океана: географические и правовые аспекты управления // Географические исследования морских побережий. Владивосток: ДВГУ, 1998. С. 24-35.
5. Гогоберидзе Г.Г. Прибрежная зона: основы понятийного аппарата и принципы геостратегического освоения // Проблемы современной экономики. 2008. № 3. С. 384-388.
6. Дворцова Е.Н. Международные и национальные аспекты правовой базы при освоении прибрежных территорий России // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 11. С. 39-43.
7. Кириллов В.П. Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России // Современные проблемы сервиса и туризма. 2008. № 2. С. 21-31.
8. Кропинова Е.Г., Афанасьева Э.П. Устойчивое развитие прибрежных территорий как основа комплексного управления прибрежными зонами // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. № 1. С. 140-147.
9. Леонтьев О.К. Основы геоморфологии морских берегов. М.: Изд-во МГУ, 1961. 412 с.
10. Луковцева А.К. Современные проблемы развития туризма // Региональные проблемы преобразования экономики. 2010. № 4 (26). С. 457-472.
11. Лымарев В.И. Береговое природопользование: вопросы методологии, теории, практики. Монография. СПб.: Изд-во РГГМУ, 2000. 168 с.
12. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 27.07.2001) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99415/ (дата обращения: 27.07.2019).
13. Принятые пляжи в Приморском крае по состоянию на 25.07.2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Приморского края. – Режим доступа: <https://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/information/obshchaya-informatsiya.php?type=special> (дата обращения: 27.07.2019).
14. Coastal zone management [Электронный ресурс] // National Oceanic and Atmospheric Administration (U.S. Department of Commerce). – Режим доступа: <https://ocean-service.noaa.gov/tools/czm/> (дата обращения: 27.07.2019).
15. US Coastal Zone Management Act [Электронный ресурс] // Cornell Law School. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/1453> (дата обращения: 27.07.2019).

References

1. Arzamazcev I.S. Prirodopol'zovanie v pribrezhnykh zonah: osnovnye ponyatiya, zonirovnie i problemy upravleniya [Nature management in coastal zones: basic concepts, zoning and management problems]. *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke – Russian Customs Policy in the Far East*, 2009, no. 4(49), pp. 76-89.
2. Arsent'eva A.V. Gomilevskaya G.A. Metodicheskie osnovy monitoringa territoriy i ob'ektov massovogo otdyha u vody (na primere Primorskogo kraia) [Methodical bases of monitoring beach areas and mass recreation facilities near the water (using the example of Primorsky Krai)]. *Fundamental'nye issledovaniya – Basic Research*, 2015, no. 12, pp. 981-986.
3. Afanas'eva E.P. Osobennosti razvitiya turisma v pribrezhnykh zonah Kaliningradskoy oblasti [Features of tourism development in the coastal areas of the Kaliningrad region]. *Pskovskiy regionologicheskii zhurnal – Pskov Regional Journal*, 2014, no. 18, pp. 68-76.
4. Brovko P.F. Beregovaya zona okeana: geographicheskie i pravovye aspekty upravleniya [Ocean coastal zone: Geographic and legal aspects of the coastal zone management]. *Geographicheskie issledovaniya morskikh poberezhii* [Geographic Studies of Sea Coasts]. Vladivostok, FESU Publ., 1998, pp. 24-35.
5. Gogoberidze G.G. Pribrezhnaya zona: osnovyponyatiynogo apparata i principy geostrategicheskogo osvoeniya [The coastal zone: the basics of the conceptual apparatus and the principles of geostrategic development]. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of the Modern Economy*, 2008, no. 3, pp. 384-388.
6. Dvorcova E.N. Mezhdunarodnye i nacional'nye aspekty pravovoy basy pri osvoenii pribrezhnykh territoriy Rossii [International and national aspects of the legal framework in the development of coastal areas of Russia]. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik – Russian Foreign Economic Bulletin*, 2010, no. 11, pp. 39-43.
7. Kirillov V.P. Aktual'nye problem pravovogo obespecheniya turizma v Rossii [Actual problems of legal support of tourism in Russia]. *Sovremennye problem servisa i turizma – Modern problems of service and tourism*, 2008, no. 2, pp. 21-31.
8. Kropinova E.G. Afanas'eva E.P. Ustoychivoe razvitie pribrezhnykh territoriy kak osnova kompleksnogo upravleniya pribrezhnymi zonami [Sustainable development of coastal areas as a basis for integrated coastal zone management]. *Vestnik Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta – Bulletin of the I. Kant Baltic Federal University*, 2014, no.1, pp. 140-147.
9. Leont'ev O.K. *Osnovy geomorfologii morskikh beregov* [Basics of sea coast geomorphology]. Moscow, MSU Publ., 1961. 412 p.
10. Lukovceva A.K. Sovremennye problemy rasvitiya turisma [Modern problems of tourism development]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki – Regional Problems of Economic Transformation*, 2010, no.4 (26), pp. 457-472.
11. Lymarev V.I. *Beregovoe prirodopol'zovanie: voprosy metodologii, teorii, praktiki* [Coastal nature management: questions of methodology, theory, practice]. St. Petersburg, RSHU Publ., 2000. 168 p.
12. Morskaya doktrina Rossiyskoy Federatsii na period do 2010 goda (utverzhdeny Presidentom RF 27.07.2001) [Maritime Doctrine of the Russian Federation for the period up to 2020 (approved by the President of the Russian Federation on July 27, 2001)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99415/ (accessed 27.07.2019).

13. Prinyatyte plyazhi v Primorskom krae po sostoyaniyu na 25.07.2017 [Accepted beaches in Primorsky Krai as of 25.07.2017]. Available at: <https://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/information/obshchaya-informatsiya.php?type=special> (accessed 27.07.2019).

14. Coastal zone management. National Oceanic and Atmospheric Administration (U.S. Department of Commerce). Available at: <https://oceanservice.noaa.gov/tools/czm/> (accessed 27.07.2019).

15. US Coastal Zone Management Act. Cornell Law School. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/1453> (accessed 27.07.2019).