

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ ПРИБЕРЕЖНИХ ТЕРИТОРІЙ АЗОВО-ЧОРНОМОРЬСЬКОГО РЕГІОНУ

Фоменко В.А.

Розглянуто теоретико-концептуальні та організаційні аспекти забезпечення екологічної рівноваги прибережних зон Азово-Чорноморського узбережжя. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення поняття «інтегроване управління прибережної захисної смуги».

Можна констатувати, що планування розвитку прибережних територій регулюється тими самими законодавчими актами, що й планування розвитку інших територій держави, з застосуванням деяких додаткових вимог містобудівного, землевпорядного, природоохоронного, санітарно-гігієнічного характеру, пов'язаних з особливостями прибережної смуги морів [1]. Окремі питання еколого-містобудівного спрямування щодо розвитку приморських територій в Україні регламентують понад 15 законодавчих актів, в тому числі "Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів", "Про природно-заповідний фонд України", "Про курорти", "Про генеральну схему планування території України", "Про планування і забудову територій", "Про охорону культурної спадщини" та іншими.

Крім того, впродовж останніх років Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, за участю міжнародних організацій ЄС, актуалізовано розроблення проекту нового Закону України "Про прибережну смугу морів" як цілісного об'єкта інтегрованого управління, правового регулювання господарської діяльності, зонування, планування та забудови елементів його території, однак, до цього часу його не затверджено.

При цьому надається визначення таких дефініції як

Прибережна смуга морів - ділянка контакту суші та моря, що проходить вздовж усієї берегової лінії моря та включає суходільну частину з природними та антропогенними комплексами, що перебуває під впливом моря, та прилеглу морську акваторію, що перебуває під впливом берега; суходільна частина включає території приморських районів, приморських поселень, крупних міст та агломерацій, що безпосередньо межують з береговою лінією; акваторіальна частина включає акваторії внутрішніх вод і територіального моря.

Прибережна захисна смуга морів - природоохоронна територія, яка виділяється у межах водоохоронної зони і встановлюється вздовж берегової лінії з метою охорони морського та прибережного природного середовища від несприятливих антропогенних впливів, а також включає суходільну частину та акваторіальну частину - *прибережну "захисну" морську акваторію* з режимом обмеженої господарської діяльності.

В світовій практиці поняття «прибережна смуга» (англ.: Coastal Zone) використовується досить давно і широко. Разом з тим, дискусії про зміст цього поняття йдуть і на сьогоднішній день. Запропоновано безліч різних визначень, але при всьому їх різноманітті їх об'єднує одна спільна і дуже важлива думка: прибережна смуга - це простір, де з особливою інтенсивністю здійснюється взаємодія людини з навколишнім середовищем. Слід зазначити, що у витоках цієї взаємодії стоїть використання земельних ресурсів прибережних смуг.

Про значимість прибережних смуг з точки зору розвитку приморських регіонів і територій в Україну почали говорити більше десяти років тому, але сьогодні як і раніше не існує законодавчо закріпленого визначення цього поняття.

На наш погляд, найбільш адекватне визначення, яке відображає суть поняття «прибережна смуга», було запропоновано Європейською Комісією: «Під прибережною зоною розуміється смуга суші та моря, ширина якої варіюється в залежності від характеру навколишнього середовища і управлінських завдань. Вона рідко збігається з адміністративними одиницями або одиницями планування. Природні приморські системи і території, де людина здійснює діяльність, пов'язану з використанням ресурсів узбережжя, можуть сягати значно далі меж прибережних вод і на багато кілометрів вглиб суші». Прибережні зони, як правило, включають різноманітні середовища - узбережжя і пляжі, водно-болотні угіддя, прибережні води, лимани, лагуни, землі сільськогосподарського призначення, міські та індустріальні території. Ці зони характеризуються різноманіттям ресурсів і можливостей для безлічі видів людської діяльності. Однак стрімке збільшення як традиційних видів діяльності, так і нових призводить до надмірного використання і деградації навколишнього середовища. У зв'язку з цим виникає гостра необхідність інтегрованого управління в зоні прибережних смуг.

Нераціональне використання земельних ресурсів прибережних зон і відсутність грамотних науково-обґрунтованих управлінських підходів часто призводять до таких негативних, у тому числі і для людини наслідків,:

- втрата економічно цінних земельних ресурсів;
- втрата власності (житлових і господарських будівель, об'єктів інфраструктури);

- зникнення морських і наземних видів тварин і рослин;
- втрата об'єктів, що мають історичну, культурну та археологічну цінність;
- обмеження громадського доступу до прибережних ресурсів.

В зв'язку з цим можна стверджувати, що посилення антропогенних навантажень на природні системи, порушення екологічної рівноваги на територіях прибережної смуги Чорного та Азовського морів України обумовлюють необхідність визначення чіткої траєкторії інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги приморських регіонів України

Така постановка узгоджується з законодавчо затвердженими документами: напрямами Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", в якій передбачено заходи щодо реструктуризації економічної бази, модернізації інфраструктури, розвитку міських агломерацій, туризму та рекреації, в тому числі і в даному регіоні; з "Керівними принципами сталого просторового розвитку Європейського континенту (СЕМАТ)" (Міірегіонбуд України, 2007 р.); з Указом Президента України "Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні" (№ 136/2007 від 21 лютого 2007 р.).

Між тим на сьогодні як в теоретичному, так і в практичному плані питання інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги приморських регіонів України ще недостатньо розроблені та впроваджені. Однак, існуючий міжнародний досвід свідчить про ефективність та доцільність його тиражування і на теренах України, що створить додаткові можливості для подальшого економічного зростання приморських регіонів.

Якщо підходити до визначення понятійного апарату, то слід вказати, що інтегрований менеджмент прибережної захисної смуги – це система, яка покликана забезпечити законодавче визначення та належне регулювання діяльності на даних територіях [2]. Дещо інше трактування пропонується в проекті Закону України «Про прибережну смугу морів» [3], де визначається, що під інтегрованим управлінням прибережною смугою морів розуміється комплекс планувальних, організаційних, правових, господарських, науково-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення охорони природних комплексів та сталого розвитку прибережної смуги морів шляхом збалансованих дій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях із залученням усіх секторів суспільства.

Між тим ні поняття інтегроване управління прибережної захисної смуги, ні тим більш його екологізація зараз, на жаль, не є предметом законодавчої лексики. Розглянемо генезис розвитку цього поняття.

Можна констатувати, що логіка розвитку суспільства загалом

привела до утвердження комплексного, або інтегрального підходу до природокористування в цілому й до природокористування в ПСМ зокрема. Причому необхідність застосування такого комплексного управління саме на прибережних територіях, як справедливо констатує В.Карамушка [3], проявилася з особливою актуальністю й стала парадигмою їх розвитку вже на початку 1980-х років [4].

А вже на початок 1990-х років інтегроване управління прибережними смугами стало невід'ємним елементом політики збалансованого розвитку коли ця ідеологія була проголошена в Главі 17 «Порядку денного на XXI століття» [5], де сказано: «Кожна прибережна держава повинна розглянути питання про створення або, за необхідністю, зміцнення відповідних механізмів координації для комплексного раціонального використання і сталого розвитку прибережних та морських районів і їх ресурсів на місцевому і національному рівнях».

Однак, саме визначення інтегрованого управління прибережними смугами в цьому документі відсутнє.

Тому скористаємося тлумаченням, якого притримується ЮНЕП [5] - «інтегроване управління прибережними територіями є адаптивний процес управління ресурсами для збалансованого розвитку прибережних територій. Збалансований розвиток вимагає забезпечення гарантованої кількості і якості прибережних ресурсів не лише для задоволення потреб теперішнього покоління, але й для забезпечення майбутніх поколінь стійкими доходами від економічних та екологічних послуг» (переклад В.Карамушки [2]). Що стосується сутності екологізації інтегрованого управління прибережної захисної смуги, то в авторському розумінні це комплексний процес, який, по-перше, передбачає впровадження системних заходів стосовно реалізації екологобезпечного розвитку прибережної смуги з врахуванням інтересів всіх ресурсокористувачів, по-друге, який базується на концепції впровадження екологічно чистих виробництв та технологій та передбачає зниження антропогенного тиску на довкілля.

Разом з тим існує і інше поняття, яке задеклароване в Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, 2001 р. [6] - «інтегроване управління природокористуванням у прибережній смузі». Програма має спеціальний розділ «Створення системи інтегрованого управління природокористуванням у прибережній смузі морів» (розділ 6 Частини V), який вміщує перелік конкретних і важливих заходів, хоча вони й стосуються, за незначними винятками, інвентаризації та організації прибережної території:

- встановлення меж прибережної смуги морів;
- розроблення схеми функціонального зонування прибережної смуги з визначенням територій, придатних для різних видів

господарської діяльності;

- розроблення принципів управління та поліпшення економічних механізмів природокористування;
- розроблення відповідної нормативно-законодавчої бази з метою утворення і функціонування спеціальних зон, розташованих вздовж узбережжя Азовського і Чорного морів; та інше.

Така посилка обумовлена тим, що прибережні території України – це унікальні за складом екосистеми, які наділені специфічними ознаками, які потребують обліку і забезпечення особливих умов для їх ефективного і раціонального функціонування. Територія регіону становить 167,1 тис. км² і складає 27,7% загальної площі території України, населення – близько 13,5 млн.чол. (29,0% всього населення України). [2]. До складу Азово-Чорноморського регіону входять території приморських адміністративних районів та приморських міст, які безпосередньо або опосередковано (через акваторії лиманів) прилягають до морського узбережжя та формують *прибережну смугу морів*, загальною площею 59,2 тис. км та населенням понад 6 млн. чол. [2]. За комплексом фізико-географічних, економічних та містобудівних ознак в межах регіону виділяються три *субрегіони*: Причорноморський, Приазовський та Кримський.

Загальна довжина узбережжя Азово-Чорноморського регіону складає 2759,2 км, в тому числі пляжні ресурси займають близько 1300 км берегової смуги. Особливе місце серед ландшафтних ресурсів займають морські пляжі, загальна довжина яких становить 1160 км, або 47% берегової смуги. На морських пляжах України можна організувати відпочинок одночасно 4,1 млн. чоловік, а ландшафтні рекреаційні ресурси усіх видів дозволяють одночасно оздоровлювати близько 47 млн чоловік, тобто майже все населення України.

За статистичними даними прибережні території Азово-Чорноморського регіону, за виключенням південного узбережжя Криму, посідають одне з останніх місць щодо якісних параметрів довкілля та за рівнем використання природно-ресурсного потенціалу. При цьому необхідно вказати на особливі демографічні характеристики цієї зони, що складає 1/50 території України в якій проживає приблизно десята частина населення [2]. Довжина узбережжя – 2759,2 км, пляжів – 1321 км. 860 км берега – це заповідники, порти, промислові зони, території спеціального призначення (30%). В територіальному розрізі в Азово-Чорноморському регіоні розташовані 2 біосферних заповідника, 6 природних заповідників, 1 національний природний парк, 35 заказників, 14 регіональних ландшафтних парків 10 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, 2 ботанічних сади, понад 30 курортів, 20 морських портів і 3 міжнародних транспортних коридори.. Береги з пляжами становлять – 47,9% території;

скелі – 10,9% береги, придатні для штучних пляжів – 7,5%; непридатні землі – 33,7%. За оцінками експертів, третина берегової лінії (553 км) відноситься до стабільної чи динамічно стабільної, однак за деякими оцінками щороку приблизно 100 га прибережних земель втрачається внаслідок абразивних процесів [7]

Крім морської акваторії на території регіону знаходиться 14 лиманів, площею 2,5 тис. км .

На базі лікувально-оздоровчих ресурсів (мінеральні води, лікувальні грязі, ропа лиманів та озер, морська вода) на території регіону розташовано 184 міських і сільських поселень, віднесених до курортних [6], функціонує близько 700 курортно-оздоровчих, рекреаційних та туристичних закладів, загальною ємністю 149,7 тис. місць.. Саме тому прибережна смуга морів розглядається як особливий природно-господарський комплекс, унікальність якого полягає в високій біопродуктивності, вразливості, наявності значного рекреаційно-оздоровчого потенціалу та ін. [2]. Особливістю її є те, що виключно в її межах локалізовані об'єкти та інфраструктура такої важливої для народного господарства галузі, як морські перевезення (портові комплекси, суднобудування, навігаційні об'єкти та ін.).

В зв'язку з цим, ст 18 проекту ЗУ « Про прибережну смугу морів» [3] визначає завдання інтегрованого управління прибережною смугою морів як:

- забезпечення засобами територіального планування найбільш ефективної, раціональної;

- організації території (акваторії) прибережної смуги морів;

- гарантування вільного доступу людей до моря та екологічної безпеки в прибережній смузі морів;

- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, особливо середовищ існування видів тварин та рослин, занесених до Червоної книги, підтримання екологічної рівноваги;

- здійснення заходів, спрямованих на запобігання руйнуванню морського узбережжя, поширенню негативних геологічних процесів, деградації земель прибережної смуги;

- сприяння розвитку ефективної господарської діяльності в прибережній смузі морів у галузі рибальства, портової діяльності, суднобудування, судноплавства, сільського господарства, ремісництва тощо з дотриманням обмежень , визначених законодавством України;

- раціональне використання рекреаційних ресурсів, створення умов для розвитку туризму, відпочинку, курортної та лікувально-оздоровчої дії

Концептуальні основи інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги повинні бути ґрунтовані на адміністративних, економічних, екологічних, організаційних і інформаційних методах управління.

Однак, при цьому зовсім не врахована екологічна складова. На

сьогодні в якості критеріїв екологізації інтегрованого управління прибережної захисної смуги можна визначити:

- фактор обмеженості прибережної захисної смуги в просторовому контексті;
- інвестиційну привабливість прибережних територій;
- домінування рекреаційних пріоритетів в потенційних можливостях освоєння прибережних зон;
- превалювання суспільних інтересів в напрямках використання прибережної смуги.

В свою чергу, визначення цих критеріїв базується на таких передумовах:

1. наявності геополітичних переваг та унікального природо-ресурсного потенціалу прибережних зон, який знижується з кожним роком;

2. високого рівня урбанізації прибережних територій – питома вага містобудівного освоєння територій в межах прибережної смуги перевищує 70 %, щільність населення перевищує середньо український показник на 33 % [2];

3. поліфункціональності господарської структури – земельні ресурси прибережних територій виступають як об'єкт розмежування різних функцій та просторової трансформації в системі «виробництво-розселення-рекреація» на засадах пошуку балансу інтересів;

4. погіршення екологічного стану довкілля – прибережні території знаходяться в епіцентрах екологічних ризиків та обмежень; житлово-комунальне господарство, об'єкти морського транспорту промислові підприємства є найбільшими джерелами забруднення земельних ресурсів вказаних територій.

5. відсутності цілісного плану дій стосовно екологізації освоєння прибережної захисної смуги;

Враховуючи виконані науково-практичні розробки в цій сфері, можна зробити висновок, що на нинішній час опрацьовані тільки загальні принципи формування переважно курортних міст як центрів тимчасового розселення відпочиваючих, а також регламентовані вимоги до курортно-рекреаційного будівництва. В той же час, науковими дослідженнями ще не охоплено такі актуальні напрями екологізації інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги приморських регіонів України як:

- а) *екологічні порушення* у прибережній захисній смугі;
- б) *втрата земельних та пляжних ресурсів* для розвитку курортів, рекреації та туризму у зв'язку з їх нецільовим освоєнням;
- в) використання *національних* природних ресурсів української частини узбережжя як невід'ємної складової *міждержавної системи*

туризму європейських причорноморських країн

Тож якщо говорити про передумови інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги приморських регіонів України, необхідно звернути увагу на такі чинники як *унікальність та інваріантність природних ресурсів Азово-Чорноморського регіону: високий рівень урбанізації його прибережної смуги, поліфункціональність господарської структури приморських поселень; посилені екологічні ризики в зоні їх функціонування; обмеженість використання приморських територій з їх специфічними особливостями* (рис. 1)



Рис. 1 Передумови, критерії напрямки екологізації інтегрованого менеджменту прибережної захисної смуги приморських регіонів України

Тож, якщо акцентувати увагу на економічних методах інтегрованого менеджменту в прибережній захисній смузі, то перш за все найбільш ефективними слід визнати наступні:

- впровадження додаткового податку на приватні об'єкти нерухомості в прибережній зоні;
- компенсаційні виплати суб'єктам, що стимулюють сталий розвиток та відновлення екосистем даних територій;
- розробка на основі врахування фактору унікальності і впровадження розрахунку втрат і збитків які завдаються під час освоєння прибережних зон;
- страхування екологічних ризиків;
- посилення штрафного санкціонування щодо здійснення процесу забудови прибережної зони за відсутності проектною документації;
- створення окремої методології експертної оцінки земельних ділянок прибережних територій;
- аналіз чинників інвестиційної привабливості території, та врахування їх під час створення економічного механізму як важеля, що координує використання ресурсів прибережених захисних смуг.

Застосування економічних методів дозволить створити стимули для зниження забруднення прибережних зон їх збереження та відновлення, знизить ризик нецільового і нераціонального використання земель. Безумовно слід відзначити, що раціональний підхід до застосування даних методів дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів.

Можна констатувати, що екологічні методи інтегрованого менеджменту в прибережній зоні зводяться до таких заходів:

- екологічна сертифікація та аудит;
- цільові екологічні програми та пілотні проекти;
- створення екологічних фондів;
- забезпечення екологізації законодавства щодо розвитку прибережних територій;
- обмеження виробництва на об'єктах, що знаходяться в прибережній зоні і є джерелом забруднення;
- заборона деякої господарської діяльності на територіях, які є унікальними ландшафтними комплексами в прибережних захисних смугах.

Апробація даних методів дозволить обмежити негативний вплив на прибережні екосистеми провести їх оцінку, сприяти їх збереженню, впровадженню екологічно безпечних технологій виробництва.

На сьогодні державне управління у сфері планування розвитку прибережної смуги морів та забезпечення режиму господарської діяльності в її межах відповідно до своєї компетенції здійснюють: Кабінет

Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (у частині охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів), з питань земельних ресурсів (у частині охорони та раціонального використання земель, здійснення землеустрою), з питань лісового господарства (у сфері лісових відносин), з питань охорони здоров'я (у частині охорони здоров'я, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, раціонального використання природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів), з питань регіонального розвитку і будівництва (у частині будівництва та архітектури), їх територіальні органи і спеціальні підрозділи, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань культури і туризму (у частині охорони культурної спадщини), з питань аграрної політики (у частині сільського господарства, садівництва, виноградарства), з питань рибного господарства (у частині рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. При цьому слід констатувати, що діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо прибережних територій повинна базуватися на еколого-економічних та організаційних засадах, що декларують Концепцію сталого розвитку населених пунктів України: «повинна розширюватися система приміських природоохоронних територій з подвійною функцією: як легенів міст та зон короткочасного відпочинку» [1]. В зв'язку з цим потребує посилення екологічна домінанта управління прибережними територіями.

При цьому основна мета інтегрованого менеджменту прибережних територій - це визначення найбільш оптимального вектору сталого розвитку, на основі якого можна максимально ефективно організувати господарську діяльність на даних територіях, що забезпечить збереження і відновлення унікальних екосистем.

Література

1. Постанова ВРУ «Концепція сталого розвитку населених пунктів України» від 24.12.1999 р. № 1359-XIV. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Карамушка В.І. Просторове планування розвитку прибережної смуги морів України / УкрНЦЕМ. -Одеса: Типографія "Принт Бистро", 2009. - 55 с.
3. Проект Закону України «Про прибережну смугу морів» - [Електронний ресурс] – Адреса доступу до сторінки - <http://www.menr.gov.ua>

4. Вишнякова А.М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. Наук: спец: 08.08.01 «Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища» / А. М. Вишнякова. НАН України. РВПС України. – К., 2004. – 20 с.

5. Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones and European Code of Conduct for Coastal Zones. Committee responsible for the activities of the Council of Europe in the field of biological and landscape diversity. Nature and Environment Series, N 101. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000

6. Закон України Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 28, ст.135

7. Стан довкілля Чорного моря. Національна доповідь України. 1996 – 2000 роки. – Одеса: Астропринт, 2002. – 80 с.

Abstract

Fomenko V.A.

Theoretical and conceptual development of integrated coastal areas of the Azov-Black sea region

Considered theoretical-conceptual and organizational aspects of the ecological balance of coastal zones of the Azov-Black Sea coast. Justified proposals to improve the concept of "integrated coastal protection zones."