



Международные и национальные аспекты правовой базы при освоении прибрежных территорий России

Е.Н. Дворцова

В современной экономической ситуации глобализации мира актуальной проблемой является пространственное саморазвитие региона, которое подразумевает передачу регионам новых правовых и организационных функций собственности на имеющиеся ресурсы с осуществлением самостоятельных управленческих полномочий в области экономических, социальных, экологических сфер, а также их международных связей.

Проблема освоения прибрежных районов уже давно привлекала пристальное внимание международного сообщества. Так, в частности, ещё в начале второй половины прошлого века, ряд государств в одностороннем порядке провозгласил свои преимущественные права в отношении использования живых и неживых ресурсов морей и океанов. Зачинателями этого движения выступили развивающиеся страны, намеревавшиеся таким образом решить, по крайней мере, две задачи. Во-первых, закрепить за собой естественные богатства прибрежного морского пояса. Во-вторых, ограничить доступ к ним другим государствам мира.

В результате многие страны мира, имеющие морскую границу, уже давно приняли специальное законодательство. Более чем в 30 государствах принято и действует специализированное законодательство (Франция, Испания, Китай, Новая Зеландия, Бразилия и др.) или законодательство о комплексном управлении береговыми зонами (США, Болгария и др.).

Подобными вопросами занимаются и международные сообщества государств. В частности, актами Европейского союза установлены минимальная ширина береговой зоны по

суше и общие требования по режиму ограничения природопользования в её пределах.

Решением Комитета министров ЕС в рамках реализации Общеввропейской стратегии биоразнообразия и ландшафтов «Прибрежные и морские экосистемы» ещё в 1995 г. была сформирована группа специалистов по защите прибрежных районов. Эта группа предложила, в частности, чтобы Совет Европы предпринял шаги по разработке данного проекта, который бы определил содержание концепции комплексного управления прибрежными зонами. Работа над проектом была завершена в конце 1999 г.

В документе в значительной мере был обобщен и существенно развит на международно-правовом региональном уровне законодательный опыт государств в области прибрежного управления. Комплексное управление (integrated management) определено в документе как «устойчивое развитие и использование прибрежных зон, учитывающее экономическое и социальное развитие, связанное с существованием моря и, в то же время, защищающее ландшафты и хрупкий экологический и биологический баланс во имя настоящего и будущих поколений».

Поэтому важным международным документом стал модальный Закон об устойчивом управлении прибрежными зонами, который подготовлен по инициативе Совета Европы.

Структурно Модельный закон состоит из 17 разделов, включающих 83 статьи. Разработчики отразили в нем ряд правовых идей: естественное побережье является «невозобновляемым природным ресурсом»; сохранение этого ресурса возможно при реализации «принципа устойчивого использования»; разные инте-



рессы пользователей природных ресурсов и властей разных уровней в прибрежных районах не являются главной причиной разрушения природы в этих районах; прибрежная зона, являясь средоточием масштабных экономических, рекреационных, оборонных и иных интересов прибрежных государств, может устойчиво существовать в этом качестве в случае гармонизированного управления ею; для целей такого управления необходимы «четкие и легко применимые правовые правила» (clear and easily applicable rules must be given in law), устанавливающие, в частности, ряд ограничений в использовании морского побережья.

Цель Модельного закона – на межгосударственном уровне разработать и реализовать политику комплексного управления прибрежными зонами. Политика такого управления строится на следующих началах: устойчивое развитие (sustainable development); предотвращение причинения вреда природной среде; осторожный подход; восстановление разрушенной природной среды; принцип «загрязняющий платит» и «пользователь платит»; использование наилучших технологий и методов, направленных на сохранение окружающей природной среды; информирование населения и его участие в принятии решений; международное сотрудничество. Там же подчеркнута значимость защиты экологически хрупких районов; экосистем и видов флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения; совместимости различных видов использования прибрежной зоны.

Высокой оценки заслуживает предусмотренное в Модельном законе обязательство прибрежных государств «создавать на побережье и в море резервы, общие для двух или более государств, посредством международных соглашений» (to create coastal and marine reserves common to two or more States by means of international agreements). Это положение представляется весьма продуктивным, с учетом отраженного в тексте Конвенции 1982 г. факта глобальной взаимосвязи проблем морского пространства и необходимости «рассматривать их как единое целое».

В конце 90-х годов XX века Советом Европы принят и действует Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, который одобрен профильным комитетом Совета Европы в апреле 1999 г. В целом данный Кодекс направлен на реализацию раздела «Прибрежные и

морские экосистемы» Пан-Европейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.

Концептуальную основу Кодекса составляют следующие юридически значимые положения. Побережье представляет ценный природный ресурс. Этот ресурс является невозобновляемым, а прибрежная зона имеет огромное экономическое, культурное, эстетическое, историческое значение. При этом эксплуатация ресурсов прибрежной зоны, в том числе путем расширения городской застройки и загородных районов вдоль побережья, ведет к утрате естественного берегового ландшафта и природных местообитаний.

Как показывает мировая практика, одним из факторов обеспечения устойчивого развития прибрежной зоны является гармонизация интересов пользователей путем создания ее правовых основ, включая ограничения использования прибрежных районов. Поэтому при подготовке Кодекса был учтен международно-правовой опыт защиты окружающей среды в прибрежных районах, как их сухопутной, так и морской части (Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения, Конвенция ООН по морскому праву и др.).

Структурно Кодекс состоит из пятнадцати глав (включая введение), охватывающих основные проблемы использования и сохранения побережий: «Стратегические принципы Пан-Европейского кодекса поведения для прибрежных зон», «Сохранение природы и биологического и ландшафтного разнообразия», «Сельское хозяйство», «Защита побережий», «Оборона», «Энергетика», «Рыбный промысел и аквакультура», «Управление лесами», «Промышленность», «Туризм и отдых», «Транспорт», «Городское строительство», «Управление водными ресурсами», «Устойчивое управление прибрежными зонами».

В качестве стратегических элементов управления прибрежными зонами названы: интегрированное секторальное развитие (имеется в виду, прежде всего, взаимосвязанное развитие социально-экономических сфер); выделение зон, не подлежащих экономическому развитию (т.е. заповедных зон), а также особо значимых природных экосистем, прибрежных ландшаф-



тов и местообитаний с целью недопущения их сокращения; защита прибрежных ландшафтов и морских акваторий, имеющих эстетическую ценность; защита человеческой жизни и поселений; предотвращение внедрения видов растений и животных, не свойственных данной местности; развитие видов деятельности, связанных с побережьем (виды деятельности, не зависящие в ресурсном, культурном и социальном плане от прибрежной среды, должны развиваться за пределами прибрежной зоны); поддержание и опора на природные процессы в прибрежной зоне, в частности, поддержание природных динамических систем, таких как песчаные дюны, пляжи, морские скалы, дельты и эстуарии, усиление устойчивости береговой линии к воздействию эрозии и подъему уровня моря; создание и поддержание экологических коридоров (т.е. путей передвижения и миграции видов фауны); воссоздание прибрежных местообитаний; использование незагрязняющих конструкций и материалов при строительстве и рекультивации; платность ресурсопользования (платежи за доступ и использование ресурсов прибрежных зон должны учитывать краткосрочные и долгосрочные экономические, экологические и социальные аспекты прибрежного природопользования); гарантирование публичного доступа к побережью (избегать установления частной собственности на побережье; участие населения в принятии решений, касающихся развития побережья).

Таким образом, Кодекс рассматривается как рекомендуемая основа разработки национальных законодательных и международно-правовых документов для целей комплексного управления прибрежными зонами.

В течение последующего времени правовой режим, установленный прибрежными государствами в зонах «особых экономических интересов», подвергся кардинальным изменениям. После распространения на многие из них статуса территориальных вод в этих зонах были существенно ограничены не только действия других стран по разведке и разработке ресурсов, но и традиционные свободы открытого моря, которыми на протяжении столетий пользовались все государства мира.

К сожалению, следует отметить, что в настоящее время Россия одно из немногих государств Европы и единственное среди госу-

дарств Балтийского бассейна, которое не имеет самостоятельного профильного берегового законодательства, не говоря уже о других менее развитых прибрежных территориях. Из-за чего в период активного становления переходной экономики страны все ощутимее становится отсутствие нормативно-правового обеспечения хозяйственного развития прибрежной зоны России.

Вместе с тем, в стране существуют научные, организационные и правовые предпосылки для введения подобной подотрасли в российское право и для формирования специального блока федерального и регионального законодательства. Этому способствует также наличие ряда проблем практического характера, не разрешимых в рамках действующего хозяйственного законодательства.

Справедливости ради, следует отметить, что ещё в 1997 году была предпринята попытка разработать проект федерального берегового законодательства, которая позволила бы оценить глубину существующих правовых коллизий. В 2005 году на конференции «Береговые зоны: проблемы законодательства», проведенной при поддержке Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Морского совета при Правительстве Санкт-Петербурга, участники — представители морской и строительной общестственности, бизнеса и государственных органов — согласились с тем, что особенно транспортной отрасли России необходима срочная разработка берегового законодательства. При этом не имеет определяющего значения вопрос, в чьей собственности будут находиться участки земель в береговой зоне морей. Необходимо лишь однозначное установление норм, которые определяют права на такие участки и механизм государственного управления в сфере их охраны, защиты и использования.

В настоящее время правовой статус нашей береговой зоны морей определяется совокупностью норм водного, земельного законодательства, законодательства о недрах, о внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации, о государственной границе РФ. Правовые предпосылки развития института государственного управления береговой зоной находят выражение в статусе прибрежной полосы, длительное время существующем в российском водном законодательстве.



Сегодня уже ясно, что независимо от того, какие пространства могут быть отнесены российским законодательством к береговым зонам, участки береговой зоны морей должны включать как часть территории субъектов Российской Федерации, так и прилегающие морские акватории. Интенсивное освоение береговых зон, связанное с хозяйственной деятельностью человека, очень многообразно. К этому относятся: развитие портов, создание перерабатывающих предприятий в прибрежных зонах, освоение углеводородных месторождений на шельфе, добыча нефти и газа, интенсивное строительство подводных нефте- и газопроводных систем, транспортировка добытого сырья на материк, а также использование биологических и рекреационных ресурсов. Использование различных видов морских ресурсов, разнообразная хозяйственная деятельность одновременно на берегу и в море, в сочетании с необходимостью охраны окружающей среды, настоятельно требует включить в правовое рассмотрение не только собственно берег, но и прилегающую к нему часть морской акватории.

Иначе говоря, без разработки и внедрения в жизнь специальных нормативно-правовых документов федерального и регионального уровней невозможно рационально и эффективно осуществлять практическое управление использованием и охраны морских берегов, прибрежных территорий и прилегающих к ним морей и океанов.

Следует при этом отметить, что именно данные территории являются важнейшими элементами окружающей среды, среды обитания человека, которая представляет собой довольно узкую территориальную зону в пределах РФ, где сосредоточены: специфические по характеру жизни населенные пункты; объекты, обеспечивающие различные функции жизнедеятельности населения; возобновляемые и не возобновляемые природные ресурсы, имеющие общегосударственное, общерегиональное и общечеловеческое значение, включая международные взаимоотношения стран.

Береговая зона России должна использоваться и охраняться в рамках законодательства РФ, как основа жизни и деятельности малых народов, проживающих на ее территории, а устойчивое развитие прибрежных территорий обеспечивает в целом экономическое,

социальное, экологическое благополучие населения всей страны. Но при этом она должна использоваться и охраняться в рамках некоего единого национального правового поля, которое будет охвачено береговым законодательством, до сих пор в стране не существующего. Вплоть до настоящего времени государственное управление береговой зоной осуществляется по ведомственно-территориальному принципу. Это означает, что с одной стороны ведомственные инициативы на федеральном уровне в области развития обороны, безопасности, морского транспорта, защиты берегов от разрушения, освоения минеральных ресурсов, а также прибрежного и дальнего морского рыболовства не носят скоординированного характера, при том что их цели и задачи часто противоречивы.

Органы власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют собственную хозяйственную политику в прибрежной зоне морей, без взаимного учета федеральных и региональных интересов при реализации различных программ долгосрочного экономического развития на прибрежных территориях. Исходя из уже сложившейся практики ведения дел на прибрежных территориях, необходимо определить пределы компетенции органов федеральной государственной власти и власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере, с возможностью делегирования определенными полномочиями органы местного самоуправления. Как показывает ряд исследователей данного вопроса, в целом ряде случаев федеральные полномочия уже сегодня могут быть переданы для реализации субъектам РФ.

Сегодня органы власти субъектов Российской Федерации, включая органы местного самоуправления, практически устранены от систематического участия в планировании хозяйственного развития прибрежных территорий. В то же время, реальная жизнь уже диктует необходимость такого участия, когда субъекты РФ разрабатывают и утверждают генеральные планы развития поселений, создания новых промышленных объектов и модернизации уже существующих и т.д. В этом контексте возникают серьезные правовые противоречия между деятельностью местных органов власти, местных предпринимателей и бездействием законодательных органов, призванных разработать и внедрить береговое законодательство



с тем, чтобы разрешить имеющиеся противоречия, создать стройную правовую основу для регулирования использования, охраны и защиты прибрежных территорий, включая и их природные морские ресурсы.

В каждом регионе, имеющем береговые зоны, дополнительно к федеральному законодательству могут и должны быть разработаны подзаконные нормативно-правовые документы, не противоречащие общему федеральному закону и регулирующие правовую деятельность с учетом специфики каждого региона.

В случае если в ближайшее время не будет разработано соответствующего законодательства, то может возникнуть такая ситуация, а в настоящее время состояние дел в прибрежных территориях подталкивает к этому, когда за неимением самостоятельного «берегового» федерального закона, каждый субъект РФ будет вынужден разрабатывать собственную нормативно-правовую базу, обеспечивающую устойчивое развитие прибрежных территорий, учитывающую специфику только данного региона.

В связи с этим использование, охрана и защита береговой зоны должны регулироваться общим федеральным «береговым» законом, с учетом уже существующего законодательства РФ, путем установления общих правовых норм использования, охраны, защиты береговой зоны, ее объектов и воспроизводства ресурсов в пределах береговой и морской зоны.

В тоже время, как следствие, увеличиваются риски вложения капитала в прибрежное хозяйство, что в ряде случаев прямо препятствует его развитию. Это связано в значительной степени с неопределенностью правового статуса участков, особенно портовых земель, находящихся в прибрежной зоне морей. В результате до сих пор, из-за отсутствия законодательства по использованию прибрежных территорий, невозможно однозначно отнести названные территории к подлежащим приватизации участкам внутренних морских вод или к землям непосредственных территорий субъектов Российской Федерации, что в особенности снижает возможности применения залоговых и других финансовых операций при инвестиционных процессах.

Также представляется, что прибрежные территории России в настоящее время нужда-

ются в четком правообеспеченном государственном управлении, так как они все являются пограничными территориями России. Вместе с тем, задача государственного управления - это постановка и достижение долговременных целей устойчивого социально-экономического развития таких территорий.

Например, в Финляндии прибрежная зона включает значительное количество островов и прилегающих к ним акваторий, находящихся в частном владении. Для условий России, с учетом сложившихся традиций и действующих политических тенденций, в определенной мере, по мнению автора, подходящей является модель прибрежной зоны, принятая в Испании, границы которой определены в пределах 12-мильной зоны в морской части, и 500 м от линии штормового воздействия на берегу. Причем морская акватория и полоса шириной 250 м являются государственной собственностью, а оставшаяся часть принадлежит муниципалитетам.

Кроме того, в ряде стран уже существует нормативная основа для предоставления участков земли в долговременную частную аренду, стимулирующая привлечение инвесторов в прибрежную зону. Например, при включении в договор об аренде дополнительных условий, связанных с экологией или с сохранением памятников культуры, арендная плата может быть существенно снижена. Муниципалитет при этом экономит свои средства за счет перекладывания затрат по обустройству и уборке прибрежных территорий на арендатора. Таким образом, участки береговой зоны могут находиться в различной форме собственности, т.е. государственной (федеральная, ведомственная) и частной (с ограничением деятельности и передаче прав на владение сторонним лицам — физическим, юридическим).

В качестве базовых выводов и предложений следует отметить, что России сегодня необходимо разработать национальную концепцию комплексного управления прибрежными зонами, исходя из сложившихся мировых стандартов управления прибрежными территориями в развитых странах мира. В первую очередь это должно касаться создания необходимой законодательной и соответствующей нормативно-правовой базы для посткризисного развития России. При этом особый акцент следует сделать на совершенствование федерального законодательства, которое должно определить, в общих чертах, права и обязанности



регионов в хозяйственном развитии, исходя из специфики конкретного субъекта РФ. Исходя из этого, каждому региону целесообразно подготовить собственную стратегию и программу социо-эколого-экономического развития с ориентацией на расширение внешнеэкономического сотрудничества с близлежащими странами. В соответствии с чем, представляется, что подобный подход может быть выработан для решения вопросов в отношении определения допустимой формы собственности и взаимодействия государственного и частного бизнеса на прибрежных территориях нашей страны.

Библиография:

1. Андреева Е., Барсегов Ю., Вылегжанин А. Европейский кодекс поведения для прибрежных зон. Правовой глоссарий по комплексному управлению прибрежными зонами (<http://determiner.ru/dictionaru/539/word/>)

2. Андреева Е., Барсегов Ю., Вылегжанин А. Модальный закон об устойчивом управлении прибрежными зонами. Правовой глоссарий по комплексному управлению прибрежными зонами (<http://determiner.ru/dictionaru/539/word/>)

3. Конвенция ООН по морскому праву (UNCLOS), заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982. Бюллетень международных договоров. 1998. № 1, - С. 3-168.

4. Плинка Н.Л., Гогоберидзе Г.Г. Политика действий в прибрежной зоне. – СПб.: Изд-во РГГМУ, 2003. – 226 с.

5. Айбулатов Н.А., Вартапов Р.В., Михайличенко Ю.Г. Проблема комплексного управления прибрежными зонами морей России. Известия РАН, сер. Географическая, № 6, с.94-104, 1996.

6. Щукин А. Барьер для инвестиций: правовой статус береговой зоны морей России. «Транспорт Российской Федерации» № 3 2006.

Российские и новозеландские текстильщики обменялись опытом

Летом 2010 года в Торгово-промышленной палате России состоялась деловая встреча с делегацией ведущих предпринимателей текстильной промышленности Новой Зеландии, которая находилась в Москве в рамках визита в Россию министра торговли Новой Зеландии Т. Гросера. Открыл и вел заседание председатель Комитета ТПП России по предпринимательству в текстильной и легкой промышленности, генеральный директор ЗАО «Текстильэкспо» Б. Фомин.

Глава делегации – генеральный директор «Prior Group», бывший Посол Новой Зеландии в России С. Прайор подчеркнул, что этот визит новозеландских предпринимателей текстильной промышленности является первым в истории современных торгово-экономических отношений между Россией и Новой Зеландией, и в этой связи ему придает большое значение. С. Прайор отметил, что текстильная и легкая промышленность является новой перспективной сферой сотрудничества наряду с такими традиционными областями, как нефтехимия и поставки молочной и мясной продукции.

О состоянии легкой промышленности России рассказал заместитель директора Департамента лесной и легкой промышленности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации О. Кашеев. Что касается перспектив сотрудничества с Новой Зеландией, то, по словам О. Кашеева, для России особый интерес представляет высококачественная новозеландская шерсть, особенно тонкая, определенные виды тканей, которые не производятся в нашей стране, новозеландские инвестиции в российскую легкую промышленность, в том числе открытие перерабатывающих производств и складов.

Заместитель генерального директора ЗАО «Текстильэкспо» Л. Мальцева пригласила новозеландские компании принять участие в крупнейшей международной выставке, которая проводится в России – «ТЕКСТИЛЬЛЕГПРОМ». О деятельности, функциях и услугах ТПП России участников встречи проинформировал внештатный представитель Палаты в Австралии и Новой Зеландии С. Володоманов. Представители российских и новозеландских компаний провели презентации своей деятельности и представили конкретные предложения по сотрудничеству.

Соб. инф.