


Министерство образования и науки Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ»
(РГГМУ)

УДК 504.062

Допущена к защите
Зав. кафедрой к.г.н., доцент

Н.Л. Плинк
15.06.2016

Комплексного управления
прибрежными зонами

Ахмад Алаа Али

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Использование индикаторного метода для оценки и анализа готовности перехода на модель комплексного управления прибрежной зоны в Сирийской Арабской Республике

Направление 05.04.05 – Прикладная гидрометеорология
Программа - «Морская деятельность и комплексное управление прибрежными
зонами»

Научный руководитель
Канд. географ. наук, доцент

Н. Л. Плинк

Санкт-Петербург 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ»
(РГГМУ)

УДК 504.062

Допущена к защите
Зав. кафедрой к.г.н., доцент
_____ Н.Л. Плинка
_____.06.2016

Комплексного управления
прибрежными зонами

Ахмад Алаа Али

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Использование индикаторного метода для оценки и анализа готовности перехода на модель комплексного управления прибрежной зоны в Сирийской Арабской Республике

Направление 05.04.05 – Прикладная гидрометеорология
Программа - «Морская деятельность и комплексное управление прибрежными
зонами»

Научный руководитель
Канд. географ. наук, доцент

Н. Л. Плинка

Санкт-Петербург 2016

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Сокращения	3
Введение	5
Глава 1. Общее состояние и задачи развития прибрежной политики действий применительно к прибрежной зоне Сирийской Арабской Республики	10
1.1 Общая характеристика прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики	10
1.2 Основные проблемы прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики	15
1.3. План действий, направленный на решение проблем прибрежной зоны	21
Глава 2. Использование индикаторных методов для оценки достижения целей реализации программ и стратегий	31
2.1. Общие принципы использования индикаторного метода ...	31
2.2 Система индикаторов, разработанная под эгидой межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО (МОК/ЮНЕСКО) для оценки готовности элементов государственного управления к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами	35
2.3 Оценка прогресса в переходе на модель купз, основанная на системе маркеров, разработанная рабочей группой по данным и индикаторам европейской комиссии	43
Глава 3. Оценка готовности элементов системы государственного управления САР К внедрению в практику процедур комплексного управления прибрежными зонами	46
3.1 Оценка по методу МОК/ЮНЕСКО готовности элементов государственного управления к адаптации методологии комплексного управления прибрежными зонами САР	46
3.2 Использование метода Маркеров для оценки прогресса в развитии системы комплексного управления САР	71
Глава 4. Международный аспект и действия, направленные на возобновление процесса внедрения методологии комплексного управления прибрежной зоны в практику государственного управления Сирийской Арабской Республики	87
Заключение	94
Список литературы	98

СОКРАЩЕНИЯ

КУПЗ	Комплексное управление прибрежными зонами;
РФ	Российская Федерация;
САР	Сирийская Арабская Республика;
МОК/ЮНЕСКО	Межправительственная океанографическая комиссия/ специализированное учреждение организации объединённых наций по вопросам образования, науки и культуры;
ООН	Организация объединённых наций;
WCED	World Commission on Environment and Development;
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде;
ВМО	Всемирная метеорологическая организация;
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН;
МЕТАР	Mediterranean Environmental Technical Assistance Program ;
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду;
СЭО	Стратегическая экологическая оценка;
АПЗ	Ассоциация береговой защиты;
ЕС	Европейский Союз;
МАР	Mediterranean Action Plan;
ГИС	Географическая информационная система;
SMAR	Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme;
РГГМУ	Российский государственный гидрометеорологический университет;
МАРПОЛ	Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов;
ООПТ	Особо охраняемые природные территории;
ГЭП	Глобальная экологическая программа;
GEF	Global Environmental Facility;
ПРООН	Программа развития организация объединённых наций;
GESAMP	Совместная группа экспертов по научным аспектам защиты морской среды;
МВФ	Международный валютный фонд;
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения;
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной

СПД
МПП
SPAMI

энергии;
Средиземноморский план действий;
Морское пространственное планирование;
Specially Protected Area of Mediterranean
Importance

Введение

Под понятием «прибрежная зона», как объектом государственного управления, понимаются приморские территории и прибрежные акватории, т.е. участки суши и моря, находящиеся в тесном взаимодействии природных, экономических и социальных процессов. Комплексное управление прибрежными зонами предполагает использование различных управленческих технологий и процедур, направленных на рациональное использование морских ресурсов, охрану морской среды и ее экосистем, совершенствование системы управления морехозяйственным комплексом, обеспечение безопасности населения от морских стихийных бедствий, а также решения других задач и проблем, связанных с морем или морской деятельностью.

Развитие потенциала прибрежной зоны (capacity building) означает ряд действий, связанных с совершенствованием организационной структуры управления и развитием человеческих возможностей, направленных на улучшение существующих методов, средств и возможностей комплексного подхода к управлению процессами социально-экономического развития прибрежных зон [1].

Развитие организационных возможностей применительно к модели комплексного управления прибрежными зонами направлено, прежде всего, на адаптацию системы государственного управления морской деятельностью и создание основы для внедрения в практику управления механизмов и инструментов КУПЗ. К числу основных административных методов комплексного управления, связанных с участием государственных органов управления, следует отнести:

- разработку и утверждение национальной морской политики;
- разработку политики действий в прибрежной зоне;
- развитие нормативно-правовой базы КУПЗ.

Применительно к условиям Российской Федерации документами национальной морской политики являются «Морская доктрина Российской Федерации», «Стратегия Развития морской деятельности до 2020 года», а также отраслевые стратегии различных видов морской деятельности. Политика действий в прибрежной зоне в Российской Федерации реализуется через систему стратегического планирования приморских субъектов РФ и программы комплексного развития их прибрежных зон. Развитие нормативно-правовой базы направлено на законодательное обеспечение и внедрение в практику различных инструментов комплексного управления. В настоящее время подготовлен и находится на стадии обсуждения законопроект о государственном управлении морской деятельностью. В стадии разработки находится проект федерального закона о морском пространственном планировании, а также ряд других нормативных документов.

Улучшение человеческих возможностей направлено на развитие общественного участия в процессе выработки и принятия решений, связанных с социально-экономическим развитием прибрежных зон, улучшение информированности, совершенствование экологического образования, развитие системы подготовки профессиональных кадров в области комплексного управления прибрежными зонами.

Развитие потенциала прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики требует по сути дела решения сходных задач, которые, однако, должны быть адаптированы к местным условиям и возможностям. Поэтому важным этапом подготовки к переходу на модель комплексного управления является предварительная оценка степени готовности уже существующих элементов государственного управления процессами развития прибрежных зон к адаптации методологии КУПЗ, определение первоочередных мер и разработка рекомендаций для определения оптимального пути внедрения инструментов КУПЗ в практическую деятельность.

Прибрежная зона Сирийской Арабской Республики включает две провинции Латакия и Тартус (рис. 1.1). Общая протяженность береговой линии 183 км. Морская и прибрежная деятельность играет важную роль в экономике страны, прежде всего, в таких сферах, как портовая деятельность, туризм, сельское хозяйство. Первостепенными задачами является решение проблем, связанных с рациональным использованием ресурсов, сохранением и охраной окружающей среды.

Можно предположить, что в перспективе экономическая роль прибрежных регионов будет увеличиваться. Последнее связано с тем, что прибрежные районы в наименьшей степени пострадали от военных действий, сохранили промышленную и транспортную инфраструктуру и, таким образом, морская и прибрежная деятельность сможет внести важный вклад в будущее общее восстановление экономики, пострадавшей в результате военных действий. Важным преимуществом прибрежной зоны Сирии является транспортная доступность в доставке товаров и грузов морским транспортом.



Рисонок 1. - Территория Сирийской Арабской Республики и ее прибрежная зона.

Активизация хозяйственной деятельности в прибрежной зоне Сирии с учетом принципов устойчивого развития потребует совершенствования системы управления и внедрение новых управленческих инициатив, основанных на интегральных подходах. Такая работа уже была начата в рамках участия Сирии в Средиземноморской программе действий. Однако, последующий политический кризис и начавшиеся военные действия замедлили, а в некоторых случаях остановили этот процесс. Тем не менее, проблема совершенствования системы управления хозяйственной и природоохранной деятельностью остается актуальной. Причем как было отмечено, это актуальность будет возрастать по мере перехода страны на мирный путь развития.

Учитывая важную роль прибрежных зон Сирии, целью данных исследований, выполненных в рамках подготовки магистерской диссертационной работы является оценка готовности элементов системы государственного управления САР к внедрению в практику процедур комплексного управления прибрежными зонами.

В задачи работы входило:

- знакомство с международным опытом развития и внедрения модели КУПЗ;
- анализ текущего состояния и проблем развития прибрежной зоны САР;
- оценка на основе системы индикаторов, разработанных МОК/ЮНЕСКО, готовности системы государственного управления САР к использованию модели КУПЗ;
- оценка прогресса в развитии системы КУПЗ на основе метода маркеров, разработанных Европейской группой экспертов в рамках рабочей группы по данным и индикаторам;
- разработка рекомендаций и предложений по ускорения внедрению методологии КУПЗ применительно к условиям САР.

Использование результатов данной магистерской диссертационной работы направлено на привлечение внимания органов государственного управления к проблеме КУПЗ, определение имеющихся пробелов в системе государственного управления, а также реализацию возможных действий, направленных на завершение подготовительного этапа и начало внедрения методологии КУПЗ в практическую деятельность.

Автор выражает глубокую благодарность профессору Лаборатории морских наук факультета сельского хозяйства Тишринского университета Адибу Сааду (Adib Saad) за предоставленную информацию и полезную консультацию.

1. Общее состояние и задачи развития прибрежной политики действий применительно к прибрежной зоне Сирийской Арабской Республики

1.1 Общая характеристика прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики

Важнейшую роль в развитии КУПЗ как направления практической управленческой деятельности сыграло проведение целого ряда различных международных мероприятий, и, в первую очередь, Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 год). Проведению этой конференции предшествовала большая организационная работа, подготовка и публикация отчета WCED – «Наше общее будущее», привлечение таких международных организаций как ЮНЕП, ВМО, ФАО и др. Итогом Международного саммита в Рио-де-Жанейро явилось принятие итогового документа – «Повестка дня 21 века». В разделе 17 итогового документа (“Protection of the Oceans, All kind of the Seas, Including Enclosed and Semi-Enclosed Seas, and Coastal Areas and the Protection, Rational Use and Development of Their Living Resources”), в частности, было указано на необходимость особого внимания к контактной зоне тесного взаимодействия процессов на море и на суше, получившей название «прибрежная зона». В качестве инструмента для обеспечения устойчивого развития прибрежных зон всем странам, имеющим морское побережье, было рекомендовано создавать системы комплексного управления прибрежных зон. Роль этой конференции в развитии КУПЗ чрезвычайно велика, поскольку она послужила мощным стимулом для практического внедрения КУПЗ.

Сирия рассматривает свою средиземноморскую прибрежную зону в качестве природной ценности, которая должна быть сохранена для нынешнего и будущих поколений. Для оказания помощи в достижении этой цели в 2009 году группой международных экспертов была разработана концепция перехода на комплексное управления, получившая название Стратегия для прибрежной зоны Сирии - "Побережье - 2025" ("Coast-2025")[2]. Стратегия основана на привлечении и участии всех сторон, заинтересованных в этом процессе. Реализации Стратегии должна:

- Обеспечить прибрежным зонам возможность баланса экологически и экономически устойчивого развития гарантирующего достижение социальной справедливости;
- Содействовать формированию совместного подхода к планированию и управлению прибрежной зоной, в рамках философии управления, основанного на принципе партнерства с гражданским обществом;
- Гармонизировать и интегрировать другие стратегии, которые оказывают влияние на прибрежные зоны, например, водные ресурсы, планирование землепользования (урбанизация, сельское хозяйство, туризм и т.д.);
- Опирается на существующие инструменты, структуры управления и программы.

В процессе разработки концепции были выделены основные проблемы, с которыми сталкивается сирийское побережье; предложено видение будущего побережья и определены пути и ключевые действия, необходимые для достижения поставленных целей и задач.

В соответствии с национальным видением, будущее сирийского побережья должно быть:

- Устойчивым – устойчивым к изменению климата, устойчивым к природным процессам, устойчивым к процессам антропогенного воздействия;
- Продуктивным – экономически эффективным, конкурентоспособным, обладающим высокой ценностью, способствующим увеличению ВВП, а также сокращению масштабов нищеты;
- Разнообразным – сохраняющим биологическое и ландшафтное разнообразие;
- Уникальным – обладающим историческим, культурным и природным наследием;
- Привлекательный – привлекательным для посетителей, инвесторов и местного населения;
- Чистым - свободным от загрязнения.

Стратегия «Побережье – 2025» строится вокруг трех ключевых элементов: надлежащего управления, целенаправленных действий и участия заинтересованных сторон. Стратегия определяет необходимость принятия прибрежного законодательства и четкого распределения ответственности управления. Конкретные действия предлагают установление четких рамок планирования. Целенаправленные действия должны быть направлены на , уменьшение загрязнения и улучшения защиты важных прибрежных земель. Эти действия должны быть подкреплены формированием структур для участия заинтересованных сторон через гражданское общество. Эти предложения имеют гибкий, ориентировочный характер, их детализация и уточнение действий должны быть достигнуты за счет инициации дискуссии с участием политиков, лиц, принимающих решения, и других заинтересованных сторон.

Важным фактором реализации Стратегии является участие Сирии и ее вклад в общие усилия средиземноморских странах по защите будущего их общего моря. Реализация Стратегии позволит Сирии лучше выполнять свои

обязательства, вытекающие из Барселонской конвенции и протоколов к ней, в том числе необходимую подготовку для удовлетворения на национальном уровне положения и требования подписанного протокола по комплексному управлению прибрежной зоной.

Современная Сирия является преимущественно внутренней страной, сохранившей береговую линию, протяженностью 183 км. Таким образом, на 1 км береговой линии приходится 1.012 км² общей площади государства (общая площадь Сирии составляет 185,180 км²). Для других Средиземноморских стран это соотношение примерно в 5 раз меньше и равно в среднем 192 км². По данным переписи 2000 года на каждую тысячу жителей Сирии приходится всего 11,5 метров береговой линии, против 107,3 метров на каждую 1000 жителей в среднем для других средиземноморских стран. Для таких стран как Франция, Испания, Марокко и ряда других стран, имеющих протяженную береговую линию, это соотношение еще больше. Однако, учитывая многовековую историю и периоды, когда Сирия обладала существенно большим выходом к Средиземному морю, страна имеет сильные морские традиции и морская деятельность занимает важное место в ее экономике. Такая ситуация, естественно, вызывает увеличение давления на прибрежные районы Сирии в целом и, особенно, его прибрежную зону, которая играет роль узкого "окна", обеспечивающего доступ к морю.

Приведенная статистика маскирует важность побережья Сирии с точки зрения экономики, отдыха и туризма, а также как части национального наследия. Экологические проблемы, вызванные урбанизацией, загрязнением окружающей среды и чрезмерной эксплуатацией природных ресурсов, угрожают будущему побережья и требуют безотлагательного вмешательства.

В настоящее время население провинций Латакия и Тартус, формирующих прибрежную зону Сирии, составляет около 2 млн. человек, что более чем в 4 раза больше, чем полвека назад. Площадь прибрежной зоны

составляет всего около 2,5 % от общей площади страны, но в ней проживает до 11 % общего населения. Такой быстрый рост населения связан с интенсивным процессом урбанизации прибрежной зоны Сирии. По данным Государственной комиссии по планированию плотность населения в провинциях Латакия и Тартус достигла 405 и 370 чел/км², соответственно, что в примерно в 20 раз больше, чем среднем по стране.

За последние пятьдесят лет в прибрежной зоне был реализован целый ряд крупных инфраструктурных проектов, включая; терминал Баниас, торговый порт Латакия, морской торговый порт и нефтяной терминал Тартус. Реализация этих проектов, направленных на развитие морского транспорта, имеет важнейшее значение для экономики всей страны.

Сочетание привлекательного ландшафта, благоприятный климат и наличие транспортной инфраструктуры привело к развитию целого ряда летних курортов, используемых главным образом внутреннего городского населения Сирии и других арабских стран. Кроме того, археологические объекты привлекают туристические группы из стран Европы. В прибрежной полосе находится множество археологических памятников и древних руин, некоторые из них до сих пор еще не полностью изучены, плохо документированы и защищены. Среди наиболее важных мест являются руины и старые города Латакия, Джаблехе и Тартусе, Угарит к северу от Латакии, Чиано рядом с Джаблехе, замки Эль-Маграб югу от Баниас, и Амрита к югу от Тартуса. Единственный принадлежащий Сирии обитаемый остров Арвад, расположенный всего на расстоянии одной морской мили от Тартуса, известен как колыбель большого морского торгового государства эпохи ханаанейской царства. Склоны прибрежной горной цепи, отделяющей основную территорию Сирии от средиземноморского побережья, покрыты лесами из дуба и сосны. Прибрежные склоны гор к северу от Латакии являются одними из лучших естественных лесов страны.

1.2 Основные проблемы прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики

Несмотря на то, прибрежная зона Сирии, составляет около 0,25 % всей территории страны, на нее приходится около 2 % национальных прямых потерь, связанных с ухудшением состояния окружающей среды. Ежегодные прямые потери, связанные с деградацией природных ресурсов (доходы от туризма, рыболовства и т.д.) оцениваются как 600 миллионов сирийских фунтов, что эквивалентно 0,1 % от ВВП страны [2]. Эти потери были бы значительно выше, если учесть другие факторы, характеризующие общую деградацию окружающей среды (земля, воздух, вода и т.д.).

Таблица 1.1 Стоимость деградации окружающей среды в Сирии (МЕТАР, 2001)

Экологическая категория	Миллион долларов/Год	Миллиард сирийских фунтов/Год	Процент деградации
Земельные участки	230	12	1.3 %
Воздух	218	11	1.2 %
Вода	152	8	0.8 %
Отходы	12	0.6	0.1 %
Прибрежная зона	12	0.6	0.1 %
Промежуточный итог	624	32	3.5 %
Глобальная окружающая среда	228	12	1.2 %
Всего	852	44	4.7 %

Основными признаками ухудшения состояния окружающей среды в прибрежной зоне Сирии являются :

– *Физическое изменение береговой линии.*

Ввиду относительно небольшой протяженности береговой линии, природный ландшафт, наземные и водные места обитания экологически значимых представителей фауны находятся под существенным антропогенным давлением, за счет увеличения городского населения и числа промышленных объектов, строительных работ (выемки и перемещения грунта, обломков скал, бетона и прочее), незаконной выемки песка и песчаника в зоне пляжей. В результате почти одна треть всей длины сирийского побережья была изменена за счет строительства различных искусственных сооружений, таких как набережные в четырех приморских городах (Латакия, Джабле, Баниас и Тартус), рестораны, гостиницы и коттеджи. Расширены территории двух торговых портов (Латакия и Тартус), построены нефтяные терминалы (Баниас и Тартус), электростанция в городе Баниас. Запланировано строительство морского мола в г. Баниас длиной более 6 км (4.5 км уже построено), хотя сам город является самым маленьким среда упомянутых приморских городов и имеет население менее чем 5000 человек.

– *Деградация культурного наследия*

Как уже отмечалось, значительное число археологических памятников еще не полностью изучено, слабо защищены и находятся в неудовлетворительном состоянии. Хотя историческая значимость, как объектов культурно-исторического наследия очень велика. В городе Рас Шамра (Угарит), расположенном к северу от Латакии, было найдено самое раннее алфавитное письмо. В городе Амрит, расположенном к югу от г. Тартуса (бывшей древней столицы), был обнаружен самый старый

спортивный стадион (около 1500 г. до н.э.), размеры которого составляли 220 м x 30 м., а общая вместимость - 10 000 человек.



Рис. 1.1 – Уборка волонтерами старейшего в мире спортивного стадиона [2]

– Деградация природного наследия

Природный лес в Сирии занимает всего 3 % от общей территории страны. Лучшие природные леса страны приурочены к береговым склонам гор, расположенных в северной части прибрежной зоны Сирии. Тем не менее, расширение городского хозяйства, интенсивное развитие туризма и транспортной инфраструктуры, имевшее место в течение последних нескольких десятилетий, все более негативно отражаются на объектах культурного и природного наследия в прибрежной полосе. Значительное антропогенное воздействие, в том числе связано с увеличившимся количеством пожаров. Общая площадь сгоревших лесов в провинции Латакия за 5 лет составила 2261 га. В некоторых случаях легальные или нелегальные изменения в землепользовании, приводящие к изменениям ландшафта,

проводятся с молчаливого согласия муниципальных властей и государственных органов власти.

– Загрязнение твердыми отходами

Отсутствие современного и эффективного комплексного управления твердыми бытовыми отходами привели к появлению серьезных проблем на местном, так и региональном уровнях. Одной из постоянных проблем является выделение и обустройство территорий для безопасного хранения бытового мусора. Эта проблема может иметь различные формы своего проявления, такие как: появление несанкционированных свалок БТО, плохая защита территории свалки от ветра, неубранный строительный мусор после завершения строительных работ, разбросанный мусор на обработанной земле, пляжах и вдоль автомобильных дорог, накопление мусора и водорослей, выброшенных морем. На проведенном в 2004 году семинаре, где обсуждалась приоритетность экологических проблем сирийского побережья, в качестве самого негативного примера загрязнения БТО, была приведена свалка Аль-Басса. Эта свалка, расположенная в 12 км к юго-востоку от Латакии, занимает территорию более чем 100 га в непосредственной близости от побережья, имеющего значительный потенциал развития туристического комплекса. Мусор на эту свалку свозится из Латакии и других близко расположенных населенных пунктов, а его объем достигает 400 т/сут. Причем свозимый мусор содержит опасные промышленные, аграрные и медицинские отходы, испускает неприятные запахи, а в случае горения - токсичный дым. При этом запах привлекает животных, насекомых и грызунов. В настоящее время ситуация практически не изменилась. Разрозненные пластиковые пакеты и другой мусор портит естественную красоту пляжей и прибрежных вод.

– Загрязнение воды

Загрязнению подвергаются прибрежные воды, поверхностные воды (реки, озера, водохранилища) и грунтовые воды. Также бывают случаи вторжения соленой воды в реки и грунтовые воды, вызванные чрезмерным забором пресной воды.

Загрязнение воды объясняется, главным образом, плохим состоянием канализационных сетей и отсутствием очистных сооружений. До сих пор очистные сооружения для бытовых сточных вод отсутствуют как в городах, непосредственно расположенных в прибрежной зоне, так и в населенных пунктах, расположенных на площади водосбора рек впадающих в восточную часть Средиземного моря. Сброс неочищенных сточных вод осуществляется непосредственно в прибрежную акваторию, либо другие поверхностные водоемы. В качестве другого источника загрязнения морской акватории можно отметить сброс непосредственно в море неочищенных (или недостаточно очищенных) промышленных стоков (нефтеперерабатывающий завод в Баниасе, нефтяные терминалы в Баниасе и Тартусе, торговые порты в Латакии и Тартусе), аварийные разливы нефти и сброс балластных вод с судов, трансграничное загрязнение от далеких берегов и открытого моря. Поступление загрязняющих веществ с речным стоком связано с избыточным использованием удобрений в сельском хозяйстве (особенно в тепличных хозяйствах), загрязнением неочищенными дождевыми стоками, стоками от предприятий, перерабатывающих оливковое масло,

Воздействие от загрязнения вод проявляется в : низком качестве подземных вод и нехватке питьевой воды; загрязнении рек, особенно их устьев в период маловодных сезонов; низким уровнем эстетики и качества воздуха в местах торговли; негативном воздействии на биологическое разнообразие; повышению уровня эвтрофикации, особенно в летнее время;

ухудшение качества воды для купания; загрязнении донных осадков и деградации морских экосистем за счет кумулятивных эффектов.

– Отрицательное воздействие на морские экологические ресурсы и биоразнообразие

Можно выделить два фактора воздействия на морскую окружающую среду. Первый связан с появлением вышеперечисленных экологических проблем, второй - определяется чрезмерной эксплуатацией морских биологических ресурсов. Первый фактор, связанный непосредственно с экологическими проблемами, в целом, характеризуются значительной корреляцией между состоянием береговых и морских экосистем. Воздействие второго фактора в большей степени зависит от социально-экономических условий, занятости, потребностями рынка, несовершенством административной структуры и технического оснащения. В результате несовершенства рыбоохранных мер, нарушения законодательства, чрезмерного количества малых рыболовных судов и отсутствия регулирующих рыболовство механизмов в условиях ограниченной площади исключительной экономической зоны (всего 900 км²) в настоящее время морское рыболовство (рыболовство открытого моря) занимает всего 10 % от общего годового производства рыбы (в среднем 4000 тон в год). Проблема использования биологических ресурсов усугубляется: естественной низкой продуктивностью морских вод в восточной части Средиземного моря (биомасса бентоса составляет 20 г/м² при глубине 45 м и 0,6 г/м² на глубине 200 м); относительно низким поступлением чистых пресных вод (в результате гидротехнического строительства) и, как следствие, увеличением уровня загрязнения; слабой циркуляцией и низкими темпами разбавления загрязняющих веществ; слабой изрезанностью береговой линии и небольшим числом бухт, приспособленных для разведения аквакультуры. В ряде исследований полагается, что рыболовная деятельность в Сирии может

привести к невозобновляемости рыбных запасов, что ставит под сомнение само будущее промысла в прибрежной зоне Сирии. Уменьшение рыболовства отрицательно скажется на благосостоянии тысяч сирийских рыбаков, лишив их средств к существованию.

1.3. План действий, направленный на решение проблем прибрежной зоны.

Краткий перечень проблем прибрежной зоны Сирии свидетельствует о необходимости принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивости развития. С этой целью, как уже отмечалось, в конце первого десятилетия, при участии группы международных экспертов была разработана концепция Стратегии внедрения методологии КУПЗ для побережья и прибрежной акватории Сирии [2]. В рамках разработки концепции были сформулированы основные причины деградации окружающей среды, а также выявлены недостатки стратегий развития различных видов экономической деятельности прибрежной в прибрежной зоне Сирии. Результаты этого анализа представлены в таблица 1.2 и 1.3 соответственно.

Таблица 1.2 Распределение выявленных коренных причин деградации окружающей среды в сирийском прибрежной зоне

фактор		Особенности	влияние
Социально-экономические	Население	Быстрый рост населения с ограниченным количеством пахотных земель и низкой/рассеянной собственностью земли	<ul style="list-style-type: none"> • Высокие темпы миграции из сельских районов в городские • Разрастание городов по прибрежной полосе • Прибрежное незаконное строительство • Рост населения по-прежнему против уменьшения рабочих мест (высокий уровень безработицы)
	Развитие морской экономики	<ul style="list-style-type: none"> • 2 больших нефтяных терминала • 2 крупных коммерческих морских порта 	<ul style="list-style-type: none"> • Прямая: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Изменение береговой линии ✓ судно / объект создает морское загрязнение и загрязнение береговой линии ✓ Утечка углеводородов и разливы из крупных нефтебаз нефтяных терминалов • Косвенные: <ul style="list-style-type: none"> ✓ социально-экономические изменения ✓ дальнейшая прибрежная урбанизация ✓ интенсификация наземного транспорта и других сфер услуг
	Рост туризма	Привлекательное место для пляжного и горного летнего отдыха	<ul style="list-style-type: none"> • Пляжи, туристические объекты, здания занимают длинные отрезки побережья • Увеличение прямого / косвенного давления на морскую среду, побережье и ресурсы • Горный туризм, способствует вырубке леса

			для строительства и услуг
	индустриализация	Наличие крупномасштабных «загрязняющих» отраслей в узкой прибрежной равнине	<ul style="list-style-type: none"> • Потеря ограниченных земельных ресурсов за счет изъятия больших площадей плодородных земель • Воздействие загрязнения в густонаселенных и освоенных местах рядом с водотоками и береговой линией • Риск инцидентов рядом с морским побережьем, пресноводными водонмаами и чувствительными экосистемами
	Интенсификация сельского хозяйства	Благоприятный климат и плодородная земля, наиболее подходящие для развития тепличных хозяйств	<ul style="list-style-type: none"> • Высокая степень химизации: интенсивное и нерегулируемое использование пестицидов и удобрений • Здоровье человека и экологические опасности: негативные последствия для здоровья как производителей, так и потребителей • Загрязнение почв, грунтовых вод, водоемов и морской воды
<i>управленческие</i>	Отсутствие пространственного и межсекторального планирования	Несовершенство экологической политики и слабая роль экологического органа в области пространственного и отраслевого планирования	<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование ориентировано на задачи мелиорации • Слабая координация между потенциальными конфликтующими секторами • Незавершенность единой концепции прибрежной зоны как в правовом поле, так и при планировании и выполнении других административных функций на разных уровнях управления

	<p>Несовершенство административного управления</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Множественность центрального управления в одних и тех же административных границах Министерство транспорта осуществлять исключительную юрисдикцию во внутренних и территориальных водах 	<ul style="list-style-type: none"> • Конфликт интересов и наличие перекрывающихся компетенций часто препятствуют надлежащему управлению прибрежной зоной • Слабая горизонтальная гармонизация управленческих функций на местном уровне из-за подавляющего влияния центральных органов
--	--	---	---

Таблица 1.3 Недостатки стратегий развития различных видов экономической деятельности прибрежной в прибрежной зоне Сирии

Политика в отношении:	Особенности	Упущения
Береговой линии и территориального моря	Проведение достаточно эффективной политики , направленной на охрану прибрежной зоны	Нет интеграции с развитием и экологической политикой для сухопутной полосы, прилегающей к побережью (землепользование, типы населенных пунктов, экономической деятельности, защита от загрязнения, сточные воды и т.д.)
природных пейзажей и животного мира берега	Нет конкретной единой политики за исключением небольшого числа и относительно небольших особо охраняемых прибрежных районов	
Прибрежного туризма	Использование сельскохозяйственных угодий, прилегающих к береговой линии для строительства отелей и реализации других туристических проектов	Непрогнозируемое стихийное развитие туристической инфраструктуры препятствует надлежащему управлению приморской территорией в отсутствии адекватного учета в территориальном планировании и землепользовании, низкий уровень охраны и сохранения природных / культурных достопримечательностей, посещаемых туристами

Жилищного строительства и инфраструктуры	Стихийное регулирование рыночным спросом с ориентацией на последующую легализацию незаконно построенных зданий и сооружений в жилых районах городов и их пригородов	Отсутствие долгосрочного территориального планирования
Городского хозяйства	Обеспечение общей санитарии и сбора мусора	Проблема развития дополнительных очистных сооружений для окончательного удаления в и полной утилизации бытовых отходов
Сельского хозяйства и орошения	Интенсификация, вызванная потребностями рынка	Низкий учет экологических аспектов, как в в результате естественного истощения земли, так и загрязнения почвы
Индустриализации	<ul style="list-style-type: none"> • Интенсификация, вызванная потребностями рынка • Национальная политика в отношении развития промышленности имеет высокие цели, но характеризуется низкой эффективностью 	<p>Отсутствие:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) селективной (тип промышленности) и пространственной (размещение промышленных объектов) стратегии развития; 2) конкретной политики в отношении сброса промышленных загрязняющих веществ в окружающую среду в прибрежном регионе
	Краткосрочные отклики на возникающие проблемы,	<ul style="list-style-type: none"> • Низкий уровень интермодального взаимодействия между железнодорожным и морским

Транспорта	отсутствие стратегического подхода к их решению	транспортом <ul style="list-style-type: none"> • Продолжающаяся опора на уже существующие транспортные маршруты, проходящие через густонаселенные и экологически чувствительные прибрежные районы
Распределения населения	Нет конкретной политики	Экономическое и культурное развитие в прибрежной зоне сосредоточено в прибрежной полосе в результате отсутствия плана народонаселения, уравнивающего население прибрежной зоны, внутренних территорий и горных районов

К работе по разработке концепции стратегии внедрения методологии КУПЗ были привлечены представители национальных министерств, местных органов управления, национальных и региональных органов по охране окружающей среды, морских администраций различного уровня, академического сообщества, общественных экологических организаций, представители прибрежных хозяйствующих организаций. Как результат такой совместной работы был разработан план перехода на модель КУПЗ, ответственным за который на переходной период было определено Министерство окружающей среды. Перечень основных мероприятий этого плана действий изложен в [3] и предполагает: развитие интеграционных процессов и усиление координации действий различных секторов, совершенствование правовых и экономических инструментов, в том числе введение платы за негативное воздействие, усиление охраны окружающей среды и развитие экосистемного подхода, улучшение планирования и рациональное использование ресурсов, развитие общественного участия, адаптацию к возможным климатическим изменениям, необходимость научной и технической поддержки процессу перехода на модель КУПЗ.

План перехода на модель КУПЗ был формализован в виде Национального стратегического проекта «Побережье 2025» (“Coast -2025”), объединяющего, как уже отмечалось, три взаимосвязанных элемента: надлежащее управление, целенаправленные действия и эффективное участие заинтересованных сторон. Переход планировалось провести в два этапа: переходный период (2 года) и исполнительный период для достижения стратегических целей. В течении переходного периода планировалось:

- Включить концепцию КУПЗ в 11-ый пятилетний план национального развития 2011-2015 годов;
- Принять закон о комплексном управлении прибрежной зоной;

- Образовать Национальную министерскую комиссию в ранге Совета по охране окружающей среды и устойчивому развитию (во главе с Премьер-министром), которой поручить планирование и контроль в области развития прибрежных зон до принятия национального закона по КУПЗ;
- Внедрить более совершенные показатели эффективности морской и прибрежной деятельности;
- Провести хорошо подготовленную Национальную конференцию по вопросам КУПЗ.

Целенаправленные действия Национальной министерской комиссия должны были быть направлены на:

- Качественное улучшение охраны окружающей среды, которое должно обеспечить полную очистку и восстановление прибрежной зоны к 2025 году;
- Внедрение системы экологического менеджмента ISO 14001;
- Особое внимание к сохранению еще не освоенных участков прибрежной зоны Сирии;
- Развитие межрегионального и международного сотрудничества.

Для развития процесса общественного участия планировалось:

- Для оказания содействия деятельности Национальной комиссии создать расширенный консультативный Совет, куда включить представителей соответствующих Министерств, Государственной комиссии по планированию (State Planning Commission), двух губернаторов и двух начальников департаментов по окружающей среде (по одному от каждой прибрежной провинции), Центральной морской администрации, а также представителей крупных прибрежных городов, научного, экономического и гражданского сообщества;

- Ежегодно проводить День побережья, чтобы повысить информированность населения о проблемах прибрежной зоны, провести экологические мероприятия по очистке побережья.

Однако реализация этого плана, начало выполнения которого было запланировано на 2011 год, было фактически остановлено в связи с политическим кризисом, а затем и начавшимися военными действиями. К уже перечисленным проблемам добавилась негативная финансовая и гуманитарная ситуация. Достаточно отметить, что международные санкции, разрушенная инфраструктура, сокращение внутреннего потребления и производства привели к уменьшению ВВП. Инфляция в 2014 году по оценкам составила 34,8 %. Число нуждающихся в Сирии увеличилось с 9,4 до 12,2 млн. Значительно возросло количество беженцев. Все это отрицательно сказалось на реализации плана перехода на модель КУПЗ.

2. Использование индикаторных методов для оценки достижения целей реализации программ и стратегий

2.1 Общие принципы использования индикаторного метода.

Общая идея использования индикаторных методов связана с необходимостью сжатия исходной информации и предоставления ее в виде удобном для использования в процессе выработки и принятия решений. Использование индикаторного метода активно используется в процессе принятия решений в системе КУПЗ. Общая схема процедуры сжатия информации представлена на рисунке 2.1. Суть процедуры сжатия информации сводится к последовательному уменьшению числа характеристик, используемых в процессе выработки решений, и представлению их в виде удобном для принятия решений. Данные систематизируются по достаточно узким тематическим разделам, которые представляются в виде набора параметров. В качестве параметра может использоваться наиболее информативная характеристика из объема данных, относящихся к данному разделу. Представление содержания раздела набором параметров, наиболее репрезентативно отражающих состояние данного раздела, позволяет существенно уменьшить количество информации, используемой в процессе принятия решений без ущерба для качества принимаемых решений. Следующая стадия сжатия информации направлена на представлении информации в виде удобном для обоснования при принятии решений. Она состоит в трансформации исходных данных в более обобщенные, комплексные характеристики, направленные на улучшение классификации и типизации прибрежной зоны, установление допустимых воздействий на морские и прибрежные экосистемы и получения

обоснованных доводов для принятия решений. Эта стадия выполняется в три этапа:

- установление индикаторов исходя из содержания параметров и соответствующих им данных;
- трансформации индикаторов в показатели для построения иерархии квалификационных критериев;
- классификация и типология когерентных управленческих решений с учетом выявленных показателей.

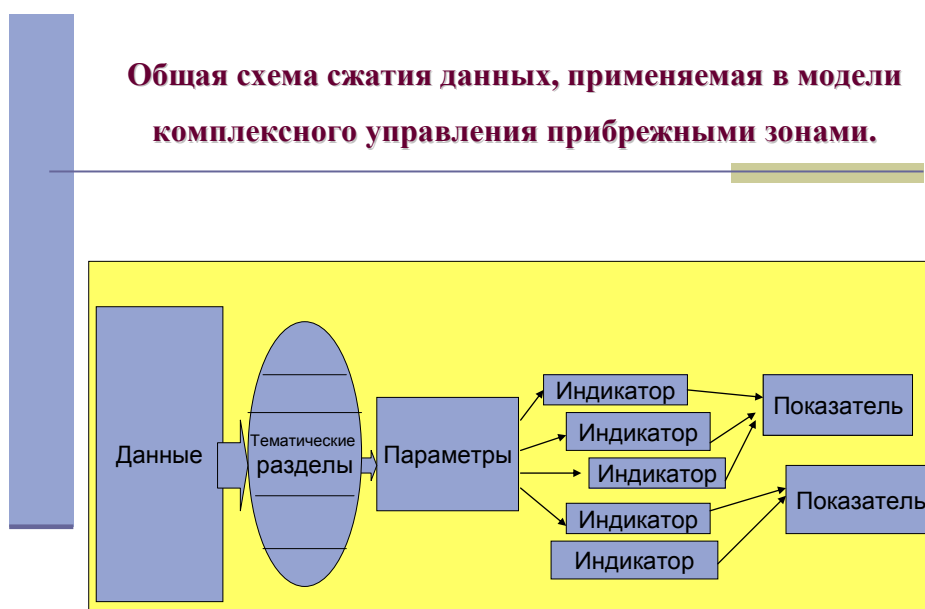


Рис. 2. 1 – Общая схема сжатия данных, применяемая в модели комплексного управления прибрежными зонами.

Процесс сжатия информации приводит к появлению нового вида информации – управленческой информации, которая фактически не может быть измерена, хотя и имеет количественное выражение. Очень часто, значение индикатора имеет безразмерный вид. В функциональном отношении использование индикаторного подхода обычно направлено на:

- Сжатие исходной информации и представления данных в виде удобном для принятия решений;
- Контроль воздействий и проведение (отраслевого или комплексного) мониторинга;
- Контроль выполнения проекта/программы;
- Контроль достижения цели;
- Оценку достигнутого прогресса.

При выборе индикаторов необходимо учитывать, что они должны:

- Иметь количественное выражение, т.е. либо измеряться (если один из параметров рассматривается как индикатор) или рассчитываться с использованием нескольких параметров. Они должны давать достаточную информацию о существующей ситуации, на которую потом будут ссылаться. Индикаторы объединяют информацию одного или нескольких параметров.
- Иметь возможность быть использованными различными действующими лицами в решении поставленных задач, т.е. индикаторы должны быть понятны не только ученым – специалистам в данной области знаний, но широким слоям населения, специалистам в области управления, планирования и т.д.
- Быть управляемыми, т.е. поддаваться возможности воздействия на них различными регулирующими механизмами. При этом процесс, который приводит к изменению значений индикаторов, а также параметры, с помощью которых индикатор может быть определен, должны быть известны.

Индикатор, таким образом, представляет собой некоторую количественную величину, репрезентативно отражающую набор сходных признаков (параметров), характеризующих изменения в состоянии системы. Учитывая свойство управляемости, индикатор должен отражать изменения в

состоянии системы, вызванные теми или иными управленческими действиями, что позволяет оценивать эффективность управленческих решений, а также прогресс, достигнутый в процессе достижения цели.

Целевой индикатор является количественным показателем эффективности реализации стратегии или комплексной программы, отражающей степень достижения их целей и задач. Целевые индикаторы задают уровень, который должен быть достигнут в результате выполнения соответствующей Стратегии или программы действий. В этом контексте набор показателей и целевых индикаторов должен быть привязан к определенным целям и задачам стратегии или комплексной программы.

Показатели, как еще более общая характеристика, обычно, отражают диапазон изменения значений индикаторов. Показатель, в принципе должен включать в себя информацию о воздействиях и о реакции на эти воздействия. Для выработки показателей может быть использован метод кодировки исходной информации, т.е. определение показателя в виде некоторого индекса (класса). В основе шкалы такого индекса может быть заложены следующие принципы:

- уровень значений того или иного индикатора,
- отсутствие или присутствие определенных индикаторов (0\1),
- их процентное или относительное содержание (например, относительно единицы).

Индикаторные методы могут быть успешно использованы при анализе состояния прибрежной зоны, выделения проблемных участков приморских территорий и прибрежных акваторий, испытывающих деградацию за счет антропогенного воздействия, оценки трендов и тенденций изменения социальной и экономической сферы, оценки изменений качества жизни населения, оценки чувствительности побережья к негативным природным и антропогенным воздействиям. Необходимость учета многообразных природных, экологических, политических и социально-экономических

факторов определяет специфику методов усвоения данных в системе подготовки и принятия решений, связанных с обеспечением функционирования и устойчивого развития прибрежных зон.

Существуют различные подходы к формированию систем индикаторов и их оценке. Одной из возможностей оценки значений индикаторов может быть метод экспертных оценок. Этот метод используется в случае оценки слабо формализованной среды или процесса. Очевидно, что точность экспертной оценки будет зависеть от квалификации эксперта, понимания им общей ситуации, наличия объективной информации, опыта и интуиции. Одним из важных критериев отбора эксперта является его незаинтересованность в конечном результате. Метод экспертных оценок был использован в данном научном исследовании. Каждая экспертная оценка сопровождается обоснованием, поясняющим то или иное принятое значение индикатора или показателя.

В исследованиях, выполненных в рамках подготовки магистерской диссертации, для оценки готовности элементов государственного управления Сирийской Арабской Республики к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами была использована система индикаторов, разработанная под эгидой Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО (МОК/ЮНЕСКО)[4,5,6] . Для оценки прогресса в переходе на модель КУПЗ была использована система маркеров, разработанная рабочей группой по данным и индикаторам Европейской комиссии [7,8].

2.2 Система индикаторов, разработанная под эгидой Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО (МОК/ЮНЕСКО) для оценки готовности элементов государственного управления к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами

Система индикаторов, разработанная под эгидой МОК/ЮНЕСКО, направлена на оценку готовности элементов государственного управления к использованию методологии комплексного управления. Как известно, главная цель КУПЗ заключается в оказании содействия государству в обеспечении устойчивого развития прибрежных зон, предполагающего повышение вклада морской деятельности в экономическое и социальное развитие государства, с одной стороны, и экосистемный подход, с другой. Синергия в достижении устойчивого развития прибрежных зон достигается за счет реализации общих функций менеджмента (планирование, организация, мотивация и контроль), основанных на совместном рассмотрении приморских территорий и прибрежных акваторий в рамках единого объекта государственного управления. Введение специфического объекта государственного управления, названного как «прибрежная зона» требует определенной настойки отдельных элементов государственного управления, связанных с морской деятельностью, экологической безопасностью, общественным участием в процессе выработки и принятия решений и целого ряда других направлений национальной государственной политики. Цели и задачи КУПЗ, а также соответствующие им индикаторы, разработанные группой экспертов под эгидой МОК/ЮНЕСКО представлены в таблице 2.1. [4,5,6]

Таблица 2.1 Цели и задачи комплексного управления прибрежными зонами и соответствующие им индикаторы и параметры, характеризующие уровень адаптации соответствующих элементов государственного управления к модели КУПЗ [4,5,6]

цель	Задача	Индикаторы и параметры
Обеспечение адекватной институциональной, политики и правовых механизмов	Обеспечение координации и согласованности административных актеров и политиков	G1 Наличие и функционирование координирующих механизмов для реализации КУПЗ: <ul style="list-style-type: none"> • Существование координирующих механизмов • Функционирование координирующих механизмов • Результаты и влияние координирующих механизмов
	Поддержка интегрированного управления путем надлежащего законодательства и правил	G2 Наличие необходимого законодательно-нормативного обеспечения КУПЗ: <ul style="list-style-type: none"> • Существование законодательства, регулирующего использование прибрежных и морских ресурсов • Адекватность законодательства КУПЗ
	Оценка воздействия на окружающую среду действующих планов,	G3 Использование процедур ОВОС, СЭО и АПМ при планировании и выполнении проектов, воздействующих на экологическое состояние прибрежных зон: <ul style="list-style-type: none"> • Использование процедур ОВОС и СЭО и их модификация

	программ и проектов	<p>применительно к реализации прибрежных проектов</p> <ul style="list-style-type: none"> • Использование процедур АПМ в развитии туризма в прибрежной зоне
	Разрешение конфликтов, связанных с использованием прибрежных ресурсов и пространства	<p>G4 Наличие механизмов разрешения конфликтов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Заинтересованные стороны и сформулированные проблемы • Согласованные процедуры и механизмы для разрешения конфликтов • Изменения в доле конфликтов, которые смягчены, решены, или предупреждены • Общие изменения в количестве конфликтов
	Управление береговой зоны с помощью интегрированных планов	<p>G5 Наличие планов для КУПЗ, их статус и степень покрытия ими прибрежной зоны:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование и состояние планов КУПЗ • Характеристики планов КУПЗ • Степень (процент) береговой линии покрытой планам КУПЗ
	Реализация и обеспечение выполнения планов КУПЗ	<p>G6 Уровень активности выполнения планов КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Уровень выполнения планов КУПЗ, мероприятий и проектов, в

<p>Обеспечение адекватного процесса внедрения интегрированного управления</p>		<p>том числе в области развития прибрежной инфраструктуры</p> <ul style="list-style-type: none"> • Управленческие процедуры, административные инструменты, мониторинг и другие меры применяются для выполнения планов КУПЗ • Уровень соответствия планов КУПЗ
	<p>Наличие регулярного мониторинга и оценки воздействия КУПЗ</p>	<p>G7 Реализация мониторинга, оценка и улучшение инициатив в развитии КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование действующей системы мониторинга и системы индикаторов для оценки эффективности КУПЗ • Рассмотрение результатов в инициативах КУПЗ • Изменения, внесенные в инициативах КУПЗ
	<p>Поддержка КУПЗ со стороны постоянных административных органов</p>	<p>G8 Доступность человеческих, технических и финансовые ресурсы для КУПЗ, включая возможность использования дополнительных источников:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сотрудники • Бюджет • Услуги
	<p>Обеспечение управленческих</p>	<p>G9 Наличие, распространение и приложение научных исследований и информации, ориентированной на решение задач</p>

<p>Повышение информированности, распространение знаний, общественное участие</p>	<p>решений информацией и научными исследованиями</p>	<p>КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование научных исследований и научных публикаций • Завершение диагностической оценки, которая идентифицирует первопричины прибрежной и морской деградации и устанавливает приоритет для вмешательства • Существование и распространение доклада о состоянии береговой • Существование и функционирование научно- консультативного органа • Наличие и функционирование рутинного мониторинга морской среды • Вклад научных исследований и диагностической оценки в КУПЗ
	<p>Обеспечение устойчивой поддержки морских и прибрежных природопользователей</p>	<p>G10 Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность процессом выработки и принятия решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Уровень участия заинтересованных сторон • Уровень удовлетворенности заинтересованных сторон участием и результатами КУПЗ
	<p>Обеспечение участия</p>	<p>G11 Деятельность и уровень поддержки КУПЗ со стороны</p>

	<p>неправительственных и общественных организаций</p>	<p>неправительственных и общественных организаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование и характеристика действия в КУПЗ неправительственных и общественных организаций • Уровень активности неправительственных и общественных организаций в КУПЗ
	<p>Обеспечение адекватного уровня кадрового потенциала, профессиональная подготовка специалистов в области КУПЗ</p>	<p>G12 Включение предметной области КУПЗ в учебные и образовательные программы, подготовка профессиональный кадров в области КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • образовательные и учебные программы, включающие вопросы КУПЗ • Люди, закончившие образовательные и учебные программы в области КУПЗ • Уровень занятости людей, имеющих профессиональную подготовку в сфере КУПЗ
	<p>Внедрение методов и средств КУПЗ, в том числе основанных на использовании экологически чистых технологиях</p>	<p>G13 Использование управленческих технологий, включая экологически дружественные технологии, в поддержку КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Наличие КУПЗ-технологий и их финансовая поддержка • Уровень использования поддерживающих КУПЗ технологий взамен технологий ,не отвечающих методологии КУПЗ

Использование КУПЗ как инструмента устойчивого развития		<ul style="list-style-type: none"> • Уровень координации выполнения поддерживающих КУПЗ технологий
	Использование экономических инструментов в управление развитием прибрежной зоны	<p>G14 Наличие экономических инструментов для реализации КУПЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование экономических инструментов, в том числе стандартов качества окружающей среды, имеющих нормативно-правовую основу • Уровень использования и внедрения экономических инструментов
	Учет роли морей и их прибрежных зон в устойчивое развитие	<p>G15 Включение необходимости КУПЗ в Стратегию устойчивого развития:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Существование стратегии устойчивого развития • Уровень выполнения раздела КУПЗ в Стратегии устойчивого развития

Система индикаторов МОК/ЮНЕСКО учитывает международный опыт развития КУПЗ в различных странах и учитывает необходимость выполнения стратегических решений. В связи с этим данная система индикаторов ориентирована на страны, в которых процесс КУПЗ находится на стадии активного внедрения и уже достигнуты определенные положительные результаты. Тем не менее, эта системы индикаторов может быть использована и для стран, только начинающих процесс внедрения методологии КУПЗ в государственное управление, прежде всего с точки зрения, определения долгосрочных задач, которые пока не решены, но должны быть включены в стратегические планы внедрения КУПЗ в практику управления морской деятельностью и развитием приморских территорий.

2.3 Оценка прогресса в переходе на модель КУПЗ, основанная на системе маркеров, разработанная рабочей группой по данным и индикаторам Европейской комиссии

Несколько другой подход к определению уровня внедрения методологии КУПЗ был предложен группой по индикаторам и данным Европейской комиссии [9], [10]. Этот подход, в частности, был использован для оценки уровня внедрения методологии КУПЗ в Российской Федерации [11], Суть метода заключается в выделении в процессе перехода на модель КУПЗ отдельных этапов, характеризующих постепенное увеличение уровня интеграции, развитие процесса координации, усиление роли общественности, направленных на внедрение методологии комплексного управления прибрежными зонами. Авторы используемой в диссертационной работе системы маркеров полный цикл внедрения методологии КУПЗ разделили на четыре этапа. Каждый этап включает определенный набор действий, выполнение которых и рассматривается как маркер (индикатор)

прогресса в развитии комплексного подхода к управлению развитием прибрежных зон. Следует отметить, что действия могут выполняться в независимой последовательности, т.е действие отнесенная ко второму этапу, в силу специфических национальных или региональных особенностей, может быть выполнено раньше чем действие, отнесенное к первому этапу. В качестве примера можно привести, ситуацию, которая складывается в настоящее время в Российской Федерации, когда морское пространственное планирование, как один из инструментов комплексного управления прибрежными зонами, может получить законодательное обеспечение (в виде федерального закона) раньше, чем произойдет «легализация» самой методологии КУПЗ. Тем не менее, чем больше необходимых для перехода на модель КУПЗ действий выполнено, тем большего прогресса в развитии КУПЗ мы можем констатировать.

В соответствие с предложенной Рабочей группой ЕС методикой каждое действие характеризуется оценка «да» – если данное действие выполнено, «нет» - если данный управленческий механизм не реализован и «не знаю» – если оценка представляется затруднительной. Оценка может проводиться для различных уровней управления (национального, регионального, местного). По результатам полученных оценок заполняется таблица, в которой строка (ячейка), соответствующая оценке «да», закрашивается (как бы маркируется) зеленым цветом, «нет» – красным, «не знаю» - желтым. Отсюда и произошло название метода – метод маркеров. Понятно, чем в более зеленые цвета «окрашена» таблица, тем больший прогресс достигнут в процессе перехода на модель КУПЗ. И, наоборот, чем больше красного цвета, тем больше предстоит еще сделать, чтобы достигнут реального внедрения методологии КУПЗ в практику прибрежного управления.

В отличии от методики, предложенной Группой экспертов ЕС по индикаторам в данном исследовании для оценки уровня выполнения каждого действия использовался метод экспертных оценок. Оценка проводилась

только для двух начальных этапов, включающих 12 действий (маркеров).
Непосредственный перечень этапов, действий и их оценка приводится в разделе 3.1.

3. Оценка готовности элементов системы государственного управления САР к внедрению в практику процедур комплексного управления прибрежными зонами.

3.1 Оценка по методу МОК/ЮНЕСКО готовности элементов государственного управления к адаптации методологии комплексного управления прибрежными зонами САР

Для оценки готовности элементов государственного управления к адаптации методологии КУПЗ был использован набор, состоящий из 15 индикаторов, характеризующих готовность к использованию различных инструментов, необходимые для успешного внедрения комплексного управления процессами развития прибрежных зон. К числу таких инструментов можно отнести: стратегическое планирование, уровень вовлечения населения и общественности в процесс выработки и принятия решений, готовность нормативно правовой базы для внедрения КУПЗ, уровень внедрения процедур комплексного управления и экосистемного подхода, уровень КУПЗ-ориентированного обучения, образования и информированности. Общая матрица целей и задач, которые должны быть достигнуты за счет внедрения модели КУПЗ, а также соответствующих этим задачам индикаторов приведена в таблице 2.1 в разделе 2.2. Как уже отмечалось, эта система индикаторов была разработана группой международных экспертов под эгидой МОК/ЮНЕСКО.

Методология использования этой матрицы для решения, поставленной в данном исследовании задачи, основывается на решении «обратной» задачи. Цели и задачи, достижение которых характеризует достижение перехода на модель КУПЗ, постулируются. Соответствующие им индикаторы оцениваются на основе экспертной оценки. Количественное значение

каждого индикатора определялось на уровне экспертной оценки по десятибалльной шкале, причем, низким значениям индикатора соответствует низкий уровень решения данной задачи, высокие - практическое ее решению. Результаты экспертной оценки значений индикаторов представлены в таблице 3.1, а их графическое распределение – на рис. 3.1.

Таблица 3.1 Результаты экспертной оценки значений индикаторов МОК/ЮНЕСКО о внедрении методологии комплексного управления прибрежными зонами в САР

Код индикатора	Наименование индикатора	Оценка /0-1/
G1	Наличие и функционирование координирующих механизмов для реализации КУПЗ	0.2
G2	Наличие необходимого законодательно-нормативного обеспечения КУПЗ	0.3
G3	Использование процедур ОВОС, СЭО и АБЗ при планировании и выполнении проектов, воздействующих на экологическое состояние прибрежных зон	0.5
G4	Наличие механизмов разрешения конфликтов	0.1
G5	Наличие планов для КУПЗ, их статус и степень покрытия ими прибрежной зоны	0.9
G6	Уровень активности выполнения планов КУПЗ	0.1
G7	Реализация мониторинга, оценка и улучшение инициатив в развитии КУПЗ	0.1
G8	Доступность человеческих, технические и финансовые ресурсов для КУПЗ, включая возможность использования дополнительных источников	0.2
G9	Наличие, распространение и приложение научных исследований и информации, ориентированной на решение задач КУПЗ	0.8
G10	Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность	0.1

	процессом выработки и принятия решений	
G11	Деятельность и уровень поддержки КУПЗ со стороны неправительственных и общественных организаций	0.3
G12	Включение предметной области КУПЗ в учебные и образовательные программы, подготовка профессиональный кадров в области КУПЗ	0.1
G13	Использование управленческих технологий, включая экологически дружелюбные технологии, в поддержку КУПЗ	0.3
G14	Наличие экономических инструментов для реализации КУПЗ	0.3
G15	Включение необходимости КУПЗ в Стратегию устойчивого развития	0.1

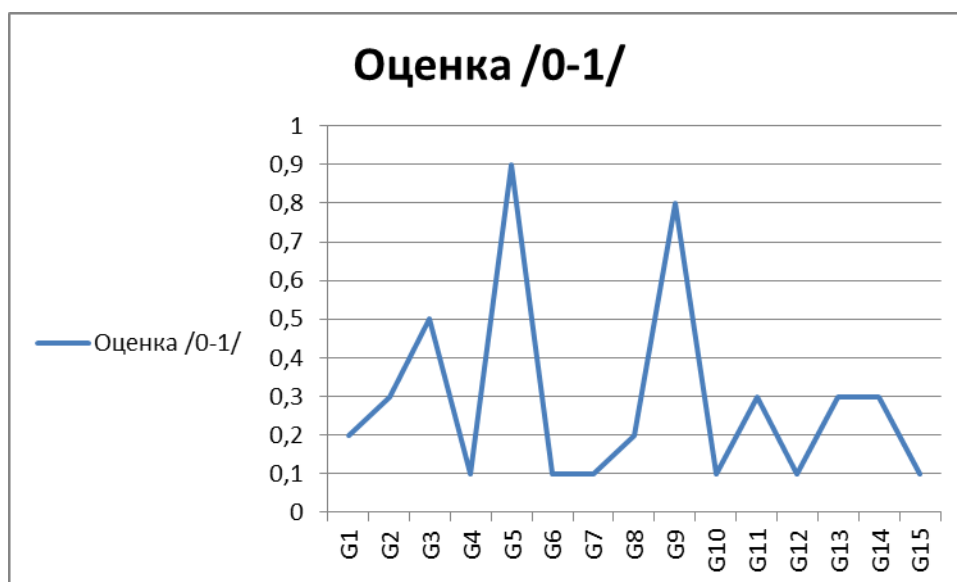


Рис. 3.1 – Графическое распределение значений экспертных оценок индикаторов МОК/Юнеско

Как показано при обсуждении общей схемы сжатия информации параметры «сжимаются» и формируют то или иное значение индикатора. Однако, справедливо и обратное, т.е. значение индикатора должно характеризовать соответствующее состояние параметров.

Таким образом, основная задача данного этапа исследования заключалась не столько в оценке самой величины того или иного индикатора, сколько в анализе причин, определяющих это значение. При этом анализ причин, проводился с учетом перечня параметров, характеризующих соответствующие элементы системы государственного управления, от которых зависит внедрение методологии КУПЗ.

Таким образом, основным результатом данного этапа исследования заключалась в ответе на вопрос; почему и на основании каких параметров значение индикатора имеет большое или низкое значение? Выполненная оценка в сочетании с анализом причин может служить научным обоснованием для разработки рекомендаций, направленных на адаптацию соответствующих элементов государственного управления в интересах развития КУПЗ.

Для лучшего восприятия результатов, выполненный анализ представлен в структурированном виде: название индикатора, экспертная оценка, перечень параметров, анализ.

Индикатор: G1 Наличие и функционирование координирующих механизмов для реализации КУПЗ. Оценка: 0.2

Параметры:

- Существование координирующих механизмов
- Функционирование координирующих механизмов
- Результаты и влияние координирующих механизмов

Низкое значение индикатора определяется неразвитостью механизмов координации и преобладающим отраслевым подходом в системе государственного управления морскими и прибрежными видами деятельности. Отсутствие четкого механизма взаимодействия в деятельности министерств охраны окружающей среды, сельского хозяйства, транспорта, местного самоуправления, и других заинтересованных ведомств приводит в ряде случаев к перекрытию полномочий и дублированию функций в области

развития приморских территорий и охраны окружающей среды. Имеющие место конфликты интересов негативно отражаются на развитии прибрежной зоны, в целом.

В тоже время, следует отметить, что вопрос о необходимости улучшения координации затрагивается в ряде политических программ. Однако эти предложения и рекомендации носят скорее декларативный характер и не подкреплены соответствующими организационными мерами по налаживанию формальных механизмов взаимодействия. Существующий уровень интеграции, в соответствии с классификацией, предложенной Билианой Сисин-Сайн и Кнектом, можно определить как «коммуникационное управление» [1]. Положительное влияние на возможность развития координирующих механизмов оказала международная деятельность в рамках участия САР в реализации Средиземноморского плана действия (Mediterranean Action Plan - MAP). При поддержке ЮНЕП в интересах развития системы комплексного управления прибрежными зонами был создан Национальный координационный комитет. При финансовой поддержке Европейского союза под эгидой этого комитета и при участии ряда международных экспертов в 2008-2009 годах был подготовлен отчет в двух частях, обобщающий состояние и проблемы развития прибрежной зоны Сирии, а также формулирующей основные задачи и пути развития методологии КУПЗ до 2020 года [2]. Это исследование, по сути, до настоящего времени является единственным документом, определяющим перспективы развития КУПЗ в Сирии. К сожалению, отсутствие реальных полномочий для реализации конкретных действий не позволили начать внедрение этого плана в действии. Начавшийся в 2011 году политический кризис и сложившаяся в Сирии гуманитарная ситуация не только остановили этот процесс, но и фактически привели к ухудшению уровня координации по сравнению с докризисным периодом.

Индикатор: G2 Наличие необходимого законодательно-нормативного обеспечения КУПЗ. Оценка: 0.3

Параметры:

- Существование законодательства, регулирующего использование прибрежных и морских ресурсов
- Адекватность законодательства КУПЗ

Законодательство в Сирии, отражает отраслевой подход к управлению использованием прибрежных и морских ресурсов. Поэтому нормативные акты, определяющие действия в управлении различных отраслей не в полной мере стимулирует развитие координации и комплексного подхода, что не отвечает задачам развития интегральных методов управления. В настоящее время законом, наиболее точно отвечающим интересам КУПЗ является Закон об охране окружающей среды (№ 50), принятый в 2002 году. Само Министерство окружающей среды определено как головная организация по вопросам КУПЗ на переходной период, т.е. до формирования законодательно закрепленного ответственного за КУПЗ исполнительно власти органа. Однако, действия Министерства окружающей среды, ограниченные возможностями закона № 50, направлены не столько на внедрение модели КУПЗ, сколько на обеспечение ее и экологически ориентированных поддерживающих функций, таких как проведение процедуры ОВОС, порядка лицензирования и других. Для взаимодействия с другими министерствами создано несколько рабочих групп. В тоже время, следует отметить, что Стратегия перехода на модель КУПЗ предполагает принятие специального закона гарантирующего внедрение методологии комплексного управления, определяющего его организационную структуру, полномочия и регламент работы. Однако, работа по созданию специального закона о КУПЗ находится на уровне концептуального обсуждения, что определяет достаточно низкое значение данного индикатора.

Индикатор: G3 Использование процедур ОВОС, СЭО и АБЗ при планировании и выполнении проектов, воздействующих на экологическое состояние прибрежных зон. Оценка: 0.5

Параметры:

- Использование процедур ОВОС и СЭО и их модификация применительно к реализации прибрежных проектов
- Использование процедур АБЗ в развитии туризма в прибрежной зоне

Процедуры ОВОС и СЭО рассматриваются как инструменты, направленные на обеспечение экологической безопасности. Основой для использования этих процедур является «Закон об окружающей среде» № 50, принятый в 2002 году. Однако следует отметить, что в области стратегической экологической оценки существуют только локальные исследования. Наиболее полные исследования в области оценки воздействия на окружающую среду выполнены отделами окружающей среды провинций Латакия и Тартус. Выполнение полномасштабной стратегической оценки затруднена неопределенностью планов развития морской деятельности, отсутствием опыта и возможностей для проведения СЭО. Также следует отметить, что Сирия относится к развивающимся странам, для которых характерно отставание в применении процедур экологической безопасности, в целом. Важной причиной, вызывающей задержки в использовании процедур оценки воздействия на окружающую среду является нехватка квалифицированных кадров для решения природоохранных задач. В последние годы по инициативе Министерства по вопросам окружающей среды было организовано и проведено несколько семинаров для повышения квалификации, в том числе для сотрудников региональных отделов по охране окружающей среды. Следует отметить, что, несмотря на общую нехватку персонала, в направлении улучшения охраны окружающей среды наблюдается определенный прогресс, чему способствует развитие кооперации и создание межведомственных комитетов Министерств

сельского хозяйства, туризма и других по вопросам охраны окружающей среды

Прибрежный регион является основным туристическим районом Сирийской Арабской Республики в силу своего уникального географического положения, средиземноморского климата, а также исторического наследия, рассматривающего прибрежный регион как интерфейс взаимодействия древних цивилизаций на берегу Средиземного моря. Государство уделяет особое внимание этой туристической зоне. В тоже время развитие туризма оказывает негативное влияние на существующие достаточно чувствительные экосистемы, что тормозит развитие отрасли и ограничивает рост инвестиций, вкладываемых в туризм. Выполнение контроля за соблюдением нормативной базы, регулирующей развитие туризма и вкладываемые инвестиции, контролируются директоратами, являющимися аналогами российских комитетов по туризму. Наиболее активное развитие туристической деятельности в докризисный период наблюдалось в провинциях Латакия и Тартус. Однако чисто отраслевой подход не в полной мере учитывает потребности охраны окружающей среды. Поэтому предполагается создание на региональном уровне совместных комитетов на уровне дирекций по туризму и вопросам охраны окружающей среды. Кроме того, предполагается усилить контроль и ответственность за нарушения природоохранного законодательства, в том числе за счет внедрения процедур Ассоциации береговой защиты- АБЗ (Coastal Conservation Association)

Индикатор: G4 Наличие механизмов разрешения конфликтов. Оценка: 0.1
Параметры:

- Заинтересованные стороны и сформулированные проблемы
- Согласованные процедуры и механизмы для разрешения конфликтов
- Изменения в доле конфликтов, которые смягчены, решены, или предупреждены

- Общие изменения в количестве конфликтов

Несмотря на наличие исследований, посвященных важности управления рисками возникновения конфликтных ситуаций, следует отметить, что реальные механизмы разрешения конфликтов практически не работают. Примером, возникновения значительного экологического конфликта является инцидент, связанный с разливом нефти от неизвестного источника и последующим нефтяным загрязнением значительного участка побережья в 2009 году в провинции Латакия. В ходе ликвидации последствий нефтяного загрязнения ярко проявилось отсутствие четкой координации между различными органами управления, дирекцией по вопросам окружающей среды и общественными (неправительственными) организациями. Несмотря на значительное негативное воздействие, вызванное разливом нефти, в его непосредственной ликвидации приняла участия только одна экологически ориентированная общественная организация. Хотя в провинции Латакия в то время имелся целый ряд аналогичных неправительственных организаций. В настоящее время в условиях глубокого политического кризиса участие общественности практически полностью отсутствует, что приводит к ухудшению информированности органов государственного управления и как результат, трудностям в понимании процессов, происходящих в Сирии, в целом, и ее прибрежной зоне в частности. Существующие глубокие политические противоречия в значительной мере перевешивают важность разрешения прибрежных конфликтов, что не позволяет количественно оценить количество разрешенных или смягченных конфликтов, связанных с прибрежной зоной САР.

Индикатор: G5 Наличие планов для КУПЗ, их статус и степень покрытия ими прибрежной зоны. Оценка: 0.9

Параметры:

- Существование и состояние планов КУПЗ
- Характеристики планов КУПЗ
- Степень (процент) береговой линии покрытой планами КУПЗ

Стратегия, получившая название «Побережье – 2025» (далее Стратегия) легла в основу стратегического плана действий по переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами к 2025 году. План был разработан Национальным координационным комитетом по вопросам КУПЗ, созданным при международном участии в рамках выполнения Программы действий для Средиземного моря в 2009 году. Стратегия направлена на восстановление и развитие прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики на основе модели комплексного управления, как части Комплексной программы действия в регионе Средиземного моря. Стратегия базируется на трех основных элементах: хорошее управление, целенаправленные действия, а также активное участие заинтересованных сторон и местного сообщества. Стратегия определяет четкие географические границы прибрежной зоны САР, как объекта управления, критерии и принципы организации системы КУПЗ, а также цели, которые должны быть достигнуты. Кроме того Стратегия определяет действующих лиц и их роли в выполнении Стратегического плана действий, включая органы государственной власти (центральной и местной), а также других заинтересованных сторон. Общая координация по выполнению Стратегии возложено на Центральную межведомственную комиссию по охране окружающей среды, основу которой составляют представители Министерства окружающей среды и Министерства местной администрации.

К числу наиболее важных задач, определяемых Стратегией можно отнести:

- совершенствование природоохранного законодательства,
- разработка мер по борьбе со всеми формами загрязнения,

- защита прибрежных земель особенно обладающих ценностью с точки зрения сохранения социально-культурного наследия и прибрежного туризма,
- контроль и участие в экономической деятельности в прибрежной зоне (коммерческие порты и терминалы нефти, предприятия нефтепереработки, электростанции, производство цемента и т.д.),
- институциональное развитие, направленное на улучшение координации региональных и международных вопросов и сотрудничества в области комплексного управления прибрежной зоной,
- укрепление потенциала, включая привлечение общественности и повышение ее осведомленности, а также подготовку кадров в области комплексного управления прибрежными зонами.

Стратегия имеет большую гибкость и масштабируемость приспособленных к требованиям текущей ситуации. Выполнение Стратегии позволит обеспечить полный охват прибрежной зоны провинций Латакия и Тартус, составляющих прибрежную зону Сирийской Арабской Республики.

Наличие сто процентного охвата прибрежной зоны САР и детальная проработка плана реализации Стратегии позволяет высоко оценить значение данного индикатора. Однако, кризисное развитие политической ситуации в Сирии после принятия плана действий по внедрению КУПЗ, не позволили приступить к его имплементации, что нашло свое отражение при оценке следующего индикатора (индикатор G 6).

Индикатор: G6 Уровень активности выполнения планов КУПЗ . Оценка - 0.1.

Параметры:

- Уровень выполнения планов КУПЗ, мероприятий и проектов, в том числе в области развития прибрежной инфраструктуры
- Управленческие процедуры, административные инструменты, мониторинг и другие меры применяются для выполнения планов КУПЗ
- Уровень соответствия планов КУПЗ

Как уже отмечалось, развитие и значительное ухудшение политической ситуации в стране, в целом, не позволили перейти к реальным действиям по выполнению Стратегического плана. Хотя прибрежные районы САР непосредственно не попали в зону вооружённого конфликта, основной причиной невыполнения Стратегического плана действий стало общее ухудшение социально-экономической ситуации в стране и, как следствие, дефицит финансовых ресурсов, необходимых для реализации конкретных запланированных мероприятий по развитию прибрежной инфраструктуры. Дополнительной трудностью стал недостаток квалифицированных кадров, имеющих опыт практической работы в области комплексного управления прибрежными зонами. В ходе подготовки к выполнению плана выяснился низкий уровень знакомства с методологией КУПЗ представителей департаментов, которые должны были реализовывать выполнение Стратегического плана действий. Кроме того, в результате наличия пробелов в нормативном природоохранном законодательстве, планы инфраструктурного развития не в полной мере учитывали экологический аспект (сложности в проведении процедуры ОВОС были отмечены при оценке индикатора G 2). Замедление темпов внедрения методологии КУПЗ не позволило внедрить реальные механизмы интеграции экологических планов с планами экономического развития. Таким образом, сложившаяся текущая ситуация не позволила приступить к реализации разработанной Стратегии перехода на модель КУПЗ. Все это в целом, определило низкое значение показателя активности выполнения планов КУПЗ, несмотря на наличие самих планов (см. разъяснения для индикатора G 5).

Индикатор: G7 Реализация мониторинга, оценка и улучшение инициатив в развитии КУПЗ. Оценка: 0.1

Параметры:

- Существование действующей системы мониторинга и системы индикаторов для оценки эффективности КУПЗ
- Рассмотрение результатов в инициативах КУПЗ
- Изменения, внесенные в инициативах КУПЗ

Стратегический план действий по переходу на модель КУПЗ предусматривал создание системы комплексного мониторинга. Ответственным за выполнение комплексного мониторинга, как планировалось, должна была стать Центральная межведомственная комиссия по охране окружающей среды. Однако в связи с невыполнением стратегического плана действий система комплексного мониторинга не внедрена. В настоящее время Министерством окружающей среды осуществляется (в рамках возможного) экологический мониторинг, направленный на предотвращение загрязнения окружающей среды. Учитывая, что прибрежные районы Сирии находятся вне зоны военных действий, экологический мониторинг охватывает всю прибрежную зону САР. В связи с «замораживанием» выполнения стратегического плана действий, никаких оценок прогресса, достигнутого на пути внедрения модели комплексного управления прибрежными зонами, не проводилось. Однако существует информация об инициации ограниченных действий на уровне отделов окружающей среды провинций Латакия и Тартус, направленных на внедрение отдельных элементов комплексного управления и улучшению надзора за качеством окружающей среды. Таким образом, развитие процесса КУПЗ в САР можно определить как процесс развития «снизу-вверх» («Bottom-up process»). Однако этот процесс пока имеет локальный характер. Дальнейшее развитие процесса перехода на модель КУПЗ во многом будет зависеть от политической ситуации.

Индикатор: G8. Доступность человеческих, технических и финансовых ресурсов для КУПЗ, включая возможность использования дополнительных источников. Оценка: 0.2

Параметры:

- Сотрудники
- Бюджет
- Услуги

Существует заметная нехватка квалифицированного персонала, способного выполнять разработку мероприятий в рамках общей Стратегии, проводить мониторинговые наблюдения, анализировать и обобщать результаты наблюдений в виде комплексных оценок. Но основная проблема заключается не столько в нехватке квалифицированного персонала, сколько в отсутствие системы подготовки специалистов, ориентированных на решение задач комплексного управления прибрежными зонами. Такая система подготовки могла бы включать, как профессиональное образование, так повышение квалификации путем проведения краткосрочных курсов, семинаров, летних школ и других мероприятий. Важным аспектом развития человеческого потенциала в прибрежной зоне является развитие взаимодействия с общественностью, направленное на вовлечение населения в процесс КУПЗ, повышение его информированности на основе реализации различных коммуникационных программ в рамках общей политики развития общественного участия.

Очевидно, что в настоящее время Сирия испытывает значительные финансовые затруднения. До начала политического кризиса Сирия получала финансовую помощь от Европейского союза, в том числе для решения комплексных проблем Средиземного моря. Однако, введенные Европейским союзом санкции привели к уменьшению международного сотрудничества и соответствующему сокращению финансирования совместных проектов. Национальное финансирование также в последнее время сократилось, но ряд

научных организаций получают средства для проведения эпизодического мониторинга состояния окружающей среды в прибрежной зоне САР.

Отсутствие финансирования негативно отразилось на возможности выполнения Стратегического плана действий, что дает основание для низкой оценки данного индикатора.

Индикатор: G9. Наличие, распространение и приложение научных исследований и информации, ориентированной на решение задач КУПЗ.

Оценка: 0.8

Параметры:

- Существование научных исследований и научных публикаций
- Завершение диагностической оценки, которая идентифицирует первопричины прибрежной и морской деградации и устанавливает приоритет для вмешательства
- Существование и распространение доклада о состоянии береговой
- Существование и функционирование научно- консультативного органа
- Наличие и функционирование рутинного мониторинга морской среды
- Вклад научных исследований и диагностической оценки в КУПЗ

Настоящее время имеется достаточно много научных исследований и публикаций, отражающих текущее состояние прибрежной зоны Сирии, ее различные аспекты (экономические, экологические и т.п.) ее развития, проблемы и приоритеты их решения, направленные на преодоление спада в развитии прибрежной зоны. Общий настрой публикаций в современных условиях можно сформулировать как: «спасти то, что можно сохранить». Детальная проработка состояния и проблем прибрежной зоны, а также программа действий по переходу на модель комплексного управления прибрежной зоной провинций Латакия и Тартус была разработана Национальным комитетом экспертов при участии экспертов программы ЮНЕП/МАП (проверить в G1). В программе действий определены основные

действия и реперные точки, которые должны быть пройдены в процессе перехода на модель КУПЗ к 2025 году.

Научно-образовательные организации, входящие в предметную область, связанную с комплексным управлением прибрежными зонами, в основном расположены в провинции Латакия. К числу таких организаций следует отнести Тишринский университет, Высший институт морских исследований, Высший институт экологических исследований. Относительно стабильная ситуация в этой приморской провинции позволяет выполнять исследования, связанные с использованием морских и прибрежных ресурсов, а также охраной окружающей среды. Результаты этих работ опубликованы на международном уровне, ведущие специалисты принимают участие в международных конференциях и симпозиумах. Научные институты имеют хорошую лабораторную базу, получают относительно небольшое финансирование, что позволяет организовать и выполнять мониторинговые наблюдения. Представители этих организаций организуют, также, эпизодические встречи с местным населением прибрежных районов. В качестве примера взаимодействия с населением, можно упомянуть сотрудничество с рыбаками в вопросе мониторинга и защиты черепах, которые размножаются на пляже города Джабле . В тоже время следует отметить отсутствие научно-консультационного органа, ориентированного непосредственно на развитие методологии КУПЗ. Тем не менее, оценка данного индикатора достаточно высокая.

Индикатор: G10. Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность процессом выработки и принятия решений
Оценка: 0.1

Параметры:

- Уровень участия заинтересованных сторон

- Уровень удовлетворенности заинтересованных сторон участием и результатами КУПЗ

В целом, существует значительная неопределенность в развитии взаимодействия между органами государственного управления и местным сообществом, связанная, в значительной степени, с «перекрытием сфер интересов» между различными ведомствами (местная администрация, охрана окружающей среды, туризм). Тем более, не ясен вопрос в отношении участия различных заинтересованных участников в рамках реализации процедур планирования, организации и контроля при переходе на модель комплексного управления прибрежными зонами. Необходимость совершенствования и развития коммуникационной политики была указана в исследовании, выполненном Национальным комитетом, который отметил необходимость создания консультативного органа, состоящего из представителей соответствующих министерств, Национальной комиссии по планированию, административных органов провинций Латакия и Тартус (филиалов Министерства местной администрации, а также отделов по охране окружающей среды), Главного управления портов, представителей научных кругов, бизнеса, представителей гражданского общества. Однако реально такой орган не был образован. Для вовлечения природопользователей была проведена серия научно-практических семинаров, однако сделанные на них различные заявления носили декларативный характер и не привели к конкретным действиям. Таким образом, в отсутствии реальных действий невозможно определить степень удовлетворенности конечных природопользователей в реализации КУПЗ.

Индикатор: G11. Деятельность и уровень поддержки КУПЗ со стороны неправительственных и общественных организаций. Оценка: 0.3

Параметры:

- Существование и характеристика действия в КУПЗ неправительственных и общественных организаций
- Уровень активности неправительственных и общественных организаций в КУПЗ

В Сирии работают достаточно большое число общественных и неправительственных организаций, основная деятельность которых направлена на решение экологических проблем. Эти организации объединяют профессиональных специалистов и имеют специальные лицензии на право заниматься природоохранной деятельностью, которое выдает Министерство социальных вопросов и труда. Эти организации имеют широкий спектр интересов, причем деятельность части этих организаций сфокусированы на решение проблем, связанных с морскими экосистемами и загрязнением морской акватории. Основным принципом работы таких организаций является волонтерское движение. Основным видом деятельности таких организаций это просветительская работа, особенно среди молодежи. Их финансирование очень ограничено, что существенно снижает возможности организации различных коммуникационных проектов или выполнения других практических действий. Раньше эти организации получали спонсорскую помощь от доноров гражданского общества, некоммерческих организаций, международных фондов. Однако, в настоящее время такая финансовая помощь практически прекратилась. Неправительственной организации, занимающейся непосредственно продвижением методологии КУПЗ нет. Но ряд неправительственных организаций, сфокусированных на охрану окружающей среды в контексте развития туризма, пытаются учитывать в своей деятельности планы и перспективы развития прибрежной зоны, а также отдельных видов морской деятельности. В целом можно отметить, что роль общественных и неправительственных организаций в стратегическом развитии прибрежной зоны достаточно невелика, несмотря на то, что членами таких организаций

являются представители исполнительных и законодательных органов государственного управления регионального уровня.

Индикатор: G12. Включение предметной области КУПЗ в учебные и образовательные программы, подготовка профессиональных кадров в области КУПЗ. Оценка: 0.1

Параметры:

- образовательные и учебные программы, включающие вопросы КУПЗ
- Люди, закончившие образовательные и учебные программы в области КУПЗ
- Уровень занятости людей, имеющих профессиональную подготовку в сфере КУПЗ

Как уже отмечалось, в САР имеется институциональная основа для реализации образовательных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации в области комплексного управления прибрежными зонами (см. описание индикатора G9). К числу организаций, которые могли бы подключиться к образовательной деятельности можно отнести Тишринский университет, Высший институт морских исследований, Высший институт экологических исследований, которые достаточно успешно реализуют научные исследования в областях, входящих в предметную область КУПЗ (экология, морские науки, туризм и т.п.). Однако, несмотря на наличие образовательных и научных подразделений, которые могли бы стать базовыми для создания системы образования в области КУПЗ, какие либо академические образовательные программы, в настоящее время отсутствуют. Знакомство с методологией КУПЗ проводится, главным образом, путем организации эпизодических лекций, семинаров и научных конференций. В докризисный период Министерство окружающей среды выступило с инициативой о создании на базе Департамента окружающей среды провинции Латакия курса повышения квалификации в

области комплексного управления морскими и прибрежными ресурсами. Для подготовки такого курса была проделана предварительная работа, связанная со сбором информации о состоянии прибрежной зоны провинции Латакия, которая рассматривалась как своего рода полигон для внедрения методологии КУПЗ в практику государственного управления САР. Сформированная группа включала, численностью 20 человек, включала представителей органов государственного управления различного уровня. Целью реализации этого проекта являлась создание Национальной рабочей группы по комплексному управлению прибрежной зоны. В ходе выполнения этого проекта был реализован первый цикл занятий, связанный со знакомством с общими принципами и понятиями КУПЗ. К сожалению, дальнейшее выполнение этого проекта было «заморожено» и, таким образом цель не достигнута, что определило низкое значение данного индикатора.

Индикатор: G13. Использование управленческих технологий, включая экологически дружелюбные технологии, в поддержку КУПЗ. Оценка: 0.3

Параметры:

- Наличие КУПЗ-технологий и их финансовая поддержка
- Уровень использования поддерживающих КУПЗ технологий взамен технологий, не отвечающих методологии КУПЗ
- Уровень координации выполнения поддерживающих КУПЗ технологий

Несмотря на общее отставание в процессе внедрения модели КУПЗ, в практике государственного управления используется целый ряд технологий и процедур, которые могут быть легко инкорпорированы в модель КУПЗ. К числу таких технологий можно отнести широкое использование ГИС-технологий, экологический мониторинг и ряд других. ГИС технология используется в самых различных ведомствах и имеет широкий круг пользователей. Координированное использование, а также адаптация геоинформационных систем к различным областям хозяйственной

деятельности, осуществляется за счет налаженной системы обучения персонала, что позволило создать необходимый кадровый потенциал, который может обеспечивать решение задач в интересах КУПЗ. Однако, морская акватория освещена по сравнению с сухопутной частью охвачена ГИС в значительно меньшей степени. Это обстоятельство не позволяет реализовать одну из важных процедур КУПЗ, получившую значительное распространения во многих морских странах – морское пространственное планирование. Поэтому оценка данного индикатора достаточно невысокая.

Индикатор: G14. Наличие экономических инструментов для реализации КУПЗ. Оценка: 0.4

Параметры:

- Существование экономических инструментов, в том числе стандартов качества окружающей среды, имеющих нормативно-правовую основу
- Уровень использования и внедрения экономических инструментов

Экономические инструменты, как известно, представляют собой набор процедур, направленных на экономическое стимулирование действий природопользователей в интересах рационального природопользования, а также эффективного экономического развития. К числу экономических инструментов, используемых в САР, можно отнести налоговую политику, плату за использование ресурсов, штрафы и ряд других. Использование экономических инструментов САР обеспечено соответствующей нормативно-правовой базой. С учетом взаимодействия экономических и правовых инструментов к этому же перечню регулирующих инструментов можно отнести такие процедуры как лицензирование и выдача различных разрешений. Очень часто эти процедуры основываются на юридически закрепленных стандартах и нормативах качества окружающей среды. Непосредственный контроль за качеством окружающей среды осуществляется специальной группой Министерства окружающей среды, а

также его региональными подразделениями -Департаментами окружающей среды приморских провинций Сирии. Мониторинговая группа обеспечена современным оборудованием и имеет сертифицированные лаборатории. Аналогичная политика, направленная на охрану и сохранение окружающей среды проводится так Министерством тризма. Использование данных процедур может существенно ускорить внедрение модели комплексного управления прибрежными зонами в Сирии. Однако необходимо усилить ответственность конечных природопользователей за нарушение природоохранного законодательства и усилить контроль за выполнением требований и нормативов

Индикатор: G15. Включение необходимости КУПЗ в Стратегию устойчивого развития. Оценка: 0.1

Параметры:

- Существование стратегии устойчивого развития
- Уровень выполнения раздела КУПЗ Стратегии устойчивого развития

В соответствии с решениями Повестки дня 21 , одобренными на Всемирном Самите в Рио-де-Жанейро в интересах устойчивого развития, в САР была принята национальная Стратегия устойчивого развития, направленная на оптимальное использование и сохранение ресурсов, охрану окружающей среды. Она включает различные сектора экономики и затрагивает такие отрасли как сельское хозяйство, добычу полезных ископаемых (прежде всего углеводородов), охрану окружающей среды. Это связано с тем, что имеют место значительные проблемы и нарушения в землепользовании, в частности значительная деградация земли в результате интенсивного использования земельных ресурсов. Одной из составных частей общей стратегии устойчивого развития стала принятие Стратегического плана действий «Побережье 25», определившей необходимость перехода на модель КУПЗ, как основного инструмента

устойчивого развития прибрежной зоны Сирии. Однако этот план действий не был реализован (см. обоснование индикатора G6), что позволяет оценить значение данного индикатора достаточно низко.

Выводы по разделу

В целом, анализ готовности элементов государственного управления к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами, выполненной на основе системы целей и целевых индикаторов МОК/ЮНЕСКО, показал, что процесс адаптация к переходу на модель КУПЗ реализуется медленно. Собственно говоря, сама модель КУПЗ, до настоящего времени, не реализована. Поэтому индикаторы, характеризующие функционирование модели, такие как «Уровень активности выполнения программ КУПЗ», «Оценка и улучшение инициатив КУПЗ», «Наличие механизмов разрешения конфликтов», «Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность процессом выработки и принятия решений» и ряд других являются предельно низкими – 0.1.

Одной из главных причин отставания в процессе внедрения модели КУПЗ является недостаток человеческих, технических и, главное, финансовых ресурсов (Оценка соответствующего индикатора -0.2). Недостаток квалифицированных кадров объясняется отсутствие необходимых образовательных программ подготовки и переподготовки специалистов в области КУПЗ. Очевидно, что неблагоприятная политическая и экономическая ситуация негативно отражается на введении новаций в системе государственного управления.

Другой важной причиной отсутствия заметных изменений является пробелы в нормативно-законодательной базе (индикатор G2, оценка 0.3). Отсутствие нормативно-правовой базы в виде национального закона о комплексном управлении прибрежной зоны или других директивных национальных документов, касающихся стратегии развития прибрежных зон, существенно затрудняют процесс внедрения в практику государственного

управления методологии КУПЗ. Недостаточная нормативная база затрудняет использование в интересах КУПЗ экономических механизмов. Не определена роль КУПЗ в общей стратегии устойчивого развития государства. Достаточно низкая поддержка КУПЗ со стороны общественных и неправительственных организаций.

В тоже время, необходимо отметить наличие определенного задела для возможности использования технологий комплексного управления для обеспечения устойчивого развития прибрежной зоны Сирии. Существует четкое научное обоснование необходимости перехода на модель КУПЗ, выявлены проблемы, цели и задачи комплексного управления прибрежной зоной Сирии. Более того, существует концепция перехода на модель комплексного управления, оформленная в виде Стратегической программы действий «Побережье 2025». Значения двух индикаторов (G5- «Наличие планов для КУПЗ, их статус и степень покрытия ими прибрежной зоны» и (G9-«Наличие, распространение и приложение научных исследований и информации, ориентированной на решение задач КУПЗ») достаточно велики и оценены, соответственно как 0.9 и 0.8. Кажущееся, на первый взгляд, несоответствие высоких значений индикаторов G5 и G9 по сравнению с практически нулевыми значениями индикаторов, характеризующий уровень реализации КУПЗ, имеют, на наш взгляд, достаточно простое объяснение.

Обоснование необходимости перехода на модель КУПЗ в Сирии, а также разработка самой стратегии перехода проводилась в рамках участия САР в Средиземноморском плане действий (Mediterranean Action Plan - MAP) с учетом решений Конвенции о защите морской среды и прибрежных районов Средиземноморья в редакции 1995 года («Барселонской конвенции»). Текст Конвенции с внесенными поправками вступил в силу 9 июля 2004 года. Средиземноморский план действий направлен на решение экологических проблем и достижение устойчивого развития Средиземноморья и с учетом расширения действия Конвенции в 1995 г. предусматривает четыре

ключевые сферы деятельности: сдерживание загрязнения; охрана природных и культурных ресурсов; управление прибрежной зоной; интеграция окружающей среды и развития[12]. Обоснование и Стратегия перехода на модель Комплексного управления прибрежной зоной Сирии была подготовлена группой международных экспертов Регионального центра активности (Regional Activity Centre) в Сплите в 2009 году в Рамках поддержанного ЮНЕП проекта UNEP/MAP-METAP SMAP III Project «Promoting awareness and enabling a policy framework for environment and development integration in the Mediterranean with focus on Integrated Coastal Zone Management». Однако после начала в 2011 году политического кризиса в Сирии и наложения санкций международное сотрудничество, в том числе в сфере КУПЗ, со средиземноморскими странами и ЕС было фактически прекращено. Процесс перехода на модель комплексного управления прибрежными зонами в результате отсутствия внешнего финансирования и недостатка национальных кадров в области КУПЗ практически остановился. Таким образом, сложившаяся в Сирии ситуация в области развития КУПЗ, можно характеризовать как наличие хорошо проработанного научного и методологического обеспечения, не получившего практической реализации в результате сложной финансовой ситуации и трудностей кадрового «импортозамещения».

3.2 Использование метода маркеров для оценки прогресса в развитии системы комплексного управления САР

Возможность использования морских и прибрежных ресурсов для реализации разнообразной экономической деятельности определяет значительный потенциал развития приморских территорий. Комплексное управление прибрежными зонами не заменяет отраслевого управления отдельными видами хозяйственной деятельности. Взаимодействие комплексного и отраслевого (секторального) управления происходит в рамках известной в теории менеджмента модели взаимодействия между стратегическим и тактическим управлением. Это в свою очередь означает, что внедрение элементов КУПЗ может происходить не только путем формирования правовой и институциональной системы КУПЗ, но и за счет внедрения различных инструментов (правовых, административных или экономических), поддерживающих принципы КУПЗ и, таким образом, способствующих дальнейшему переходу на модель КУПЗ. Примером такого взаимодействия, например, может быть, процедура организации экологического мониторинга. Строго говоря, проведение экологического мониторинга является отраслевой задачей Министерства окружающей среды. Однако, если мониторинг охватывает оба компонента прибрежной зоны (часть суши и часть моря), если его структура и содержание отвечают экосистемному принципу, если его результаты являются прозрачными для общественности, общественных и неправительственных организаций и сам процесс его проведения ориентирован на развитие общественного участия, то внедрение и выполнение такого мониторинга может рассматриваться как один из признаков наличия комплексного управления прибрежными зонами. Такие действия, относящиеся к КУПЗ опосредованно, можно определить как «поддерживающие КУПЗ действия». Хотя в тексте документа, регламентирующего порядок проведения такого экологического

мониторинга, термин КУПЗ может вообще не использоваться. Для оценки уровня внедрения КУПЗ в практику такую особенность КУПЗ необходимо учитывать, прежде всего, в случае государств, которые только начинают реализовывать переход на модель комплексного управления, к числу которых надо отнести САР. На начальных этапах перехода на модель КУПЗ, внедрение комплексного подхода проще реализовать через уже существующие организационные структуры, чтобы не ждать, когда будет создана собственная структура системы КУПЗ. Это тем более справедливо, поскольку, как было показано, в России процесс развития КУПЗ на начальных этапах также развивался как процесс «снизу-вверх» [11].

Использованная и представленная в предыдущем разделе система индикаторов внедрения методологии КУПЗ в систему государственного управления, которая была предложена МОК/ЮНЕСКО, отражает, главным образом, «официальный» статус КУПЗ, как элемента государственного управления приморского государства. Она в меньшей степени учитывает наличие «поддерживающих КУПЗ действий», что, учитывая низкий уровень перехода на модель КУПЗ в случае Сирийской Арабской Республики привело к наличию значительной доли индикаторов с очень низкими значениями (0.1-0.2). Что затрудняет анализ и выработку рекомендаций для ускорения процесса внедрения методологии КУПЗ.

Поэтому для более полного учета ситуации в сфере внедрения методологии КУПЗ дополнительно был использован, так называемый «метод маркеров», разработанных рабочей группой ЕС по данным и индикаторам [9]. В данном исследовании был использован подход, предложенный на кафедре КУПЗ РГГМУ и основанный на использовании количественных оценок, полученных на основании экспертного заключения [11]. Как и в предыдущем исследовании, низкие оценки соответствуют незначительному прогрессу в достижении цели соответствующего действия, а высокие - значительному прогрессу. Сирия находится только на начальном этапе

развития комплексного подхода, поэтому для анализа были использованы маркеры, характеризующие только начальную и подготовительную стадии перехода на модель КУПЗ. Остальные маркеры, характеризующие достижение последующих этапов фактически оказались нулевыми. Соответствующие действия первых двух этапов и экспертные оценки их выполнения представлены в таблице 3.2. Эти же результаты в графическом виде представлены на рис. 3.2. Ниже, также как и при анализе индикаторов, приводится обоснование для экспертного заключения, обосновывающее принятую оценку уровня прогресса в достижении соответствующих действий, являющихся признаком движения в сторону перехода на модель КУПЗ. Использование системы маркеров в виде конкретных действий, позволяет более обоснованно сделать предложения и рекомендации по проведению определенных мероприятий, направленных на ликвидацию пробелов и ликвидацию отставания в процессе внедрения интегральных методов управления прибрежной зоной САР.

Таблица 3.2 Оценка прогресса в переходе на модель КУПЗ в Сирийской Арабской республике на основе системы маркеров, разработанных рабочей группой ЕС по данным и индикаторам

Цель выполнения этапа	Номер действия	Основное содержание действий	Национальный уровень
Этап 1 Планирование и управление распространяется на прибрежные зоны (пз) при этом:	1	Существуют нормативные документы, которые регулируют хозяйственные отношения в прибрежной зоне	0.5
	2	Природопользователи в курсе намерений друг друга	0.5
	3	Существует пространственное планирование, которое включает пз, но не рассматривает ее как отдельный объект планирования	0.8
	4	Проводится мониторинг пз, в том числе и ее морской составляющей	0.6
	5	Планирование на побережье подразумевает защиту естественных природных территорий	0.6
Этап 2 Выделяются элементы КУПЗ при этом:	6	Существующие инструменты адаптируются и комбинируются для планирования и управления пз	0.1
	7	Финансирование выделяется из вне бюджетных средств и грантов	0.1
	8	Существует распределение ответственности (кто, что, где и как делает)	0.8
	9	Существует формальные механизмы, посредством которого природопользователи имеют возможность встретиться для обсуждения береговых и морских вопросов	0,5

	10	Деятельность в пз осуществляется с применением некоторых элементов КУПЗ	0.1
	11	Разрабатывается стратегия устойчивого развития, при этом учитывается специфика пз	0.2
	12	Определены принципы планирования приоритетных направлений использования пз	0.1

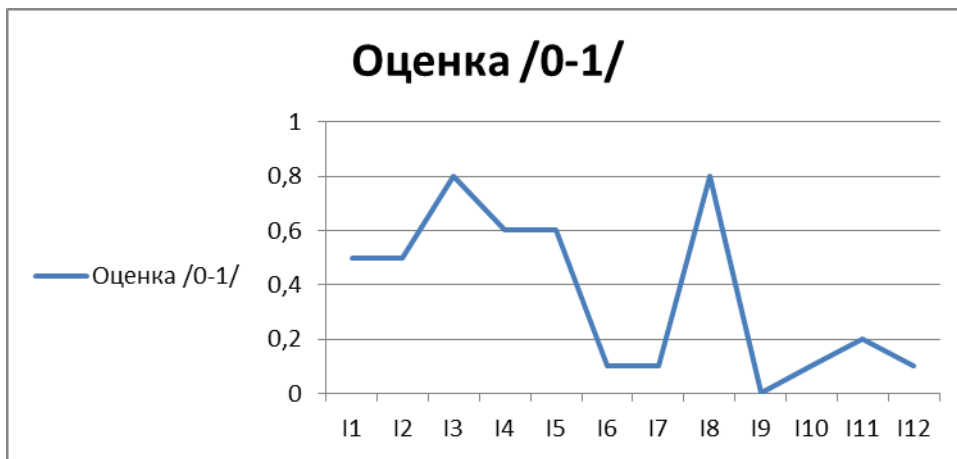


Рис. 3.2 – Результаты экспертной оценки прогресса в выполнении действий, направленных на переход на модель КУПЗ

Структура анализа системы маркеров прогресса в переходе на модель КУПЗ, как уже отмечалось, аналогична структуре использованной для изложения в разделе 3.1. Ниже для каждого действия, указанного в таблице 3.2 приводится его содержание, экспертная оценка прогресса в его выполнении и обоснование принятой экспертной оценки.

Действие 1. Существуют нормативные документы, которые регулируют хозяйственные отношения в прибрежной зоне. Оценка: 0.5

Следует отметить наличие целого ряда нормативных документов, регулирующих хозяйственную деятельность различных отраслей, в том числе связанных с морской и прибрежной деятельностью, использованием прибрежных ресурсов. Для таких отраслей, к числу которых можно отнести туризм, охрану окружающей среды, местное управление в провинциях Тартус и Латакия и т.п., нормативно-правовая база в определенной степени учитывает специфику прибрежного положения приморских территорий, определяющего значительную роль морской деятельности. Существующая нормативная база адаптирована к международному морскому праву и соответствующим международным конвенциям, в том числе по предотвращению загрязнения морской среды и сохранения биоразнообразия

(13, Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней (МАРПОЛ 73/78), Конвенция по биоразнообразию 1992 года с дополнениями в виде Картахенского протокола (2000г) и другие). Система административно - правового управления носит преобладающий отраслевой характер. Механизмы, координирующие деятельность различных природопользователей, не развиты.

Действие 2. Природопользователи в курсе намерений друг друга. Оценка: 0.5

Как уже отмечалось, система административного управления имеет отраслевой характер. Например, управление по окружающей среде наибольшее внимание уделяет вопросам экологии, загрязнений, охраны природы. Деятельность министерства туризма направлено на развитие туристической отрасли, создание соответствующей туристической инфраструктуры. Однако, очевидно, что в целом ряде случаев интересы различных ведомств пересекаются. В частности развитие туристической деятельности в том числе будет зависеть от чистоты пляжей, соответствия качества воды для купания и т.п. Поэтому для решения таких «совместных» задач создаются совместные комиссии. Деятельность этих комиссий носит консультативный характер и не исполняет административных функций, т.е. не разрабатывает и не контролирует выполнение совместных планов. Таким образом, речь идет только о взаимной информированности, а не о развитии координационных механизмов, что не противоречит низкому значению индикатора G1, характеризующего уровень внедрения координационных механизмов в КУПЗ (см. раздел 3.1).

В отличие от административного (государственного) управления различными отраслями морской и прибрежной деятельности, непосредственные природопользователи обладают существенно меньшими возможностями для взаимодействия. Отсутствие четких планов развития

прибрежной зоны и взаимной информированности представителей бизнеса, которых можно рассматривать как конечных пользователей, негативно влияет на инвестиционную привлекательность прибрежной зоны Сирии, а, следовательно, и темпы ее экономического развития. Это обстоятельство нашло свое отражение в оценке индикатора G1 (Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность процессом выработки и принятия решений Оценка: 0.1). Однако в сочетании с оценкой индикатора G11 (Деятельность и уровень поддержки КУПЗ со стороны неправительственных и общественных организаций, оценка: 0.3) прогресс в выполнении данного действия в системе маркеров оценивается, в целом, достаточно высоко (0.5).

Действие 3. Существует пространственное планирование, которое включает прибрежную зону, но не рассматривает ее как отдельный объект планирования. Оценка: 0.8

В системе стратегического планирования развития хозяйственно деятельности присутствует процедура территориального планирования. Более того, как уже отмечалось разработана программа действий перехода на модель КУПЗ («Побережье 2025»), в которой обозначены основные направления территориального развития приморских областей, направленные на сохранение окружающей среды, рациональное использование морских и прибрежных ресурсов, а также решение других проблем прибрежной зоны. При разработке этой программы действий было учтено мнение отраслевых органов управления (в областях охраны окружающей среды, туризма, портовой деятельности), муниципальных властей, научных кругов, общественных организаций, поэтому выполнение этого действия оценивается как 0.8.

Действие 4. Проводится мониторинг прибрежной зоны, в том числе и ее морской составляющей- Оценка: 0.6

Как уже отмечалось, в настоящее время в соответствии с «Законом об окружающей среде» № 50, Министерством окружающей среды осуществляется (в рамках возможного) экологический мониторинг, направленный на предотвращение загрязнения окружающей среды. Учитывая, что прибрежные районы Сирии находятся вне зоны военных действий, экологический мониторинг охватывает всю прибрежную зону САР. В реализации мониторинга прибрежной акватории, являющейся морской составляющей прибрежной зоны, значительную роль играет Главное управление портов, обладающее достаточными полномочиями в области контроля эксплуатации и судов и портовой деятельности, в целом. Действия Главного управления портов, основываются на соответствующей нормативной базе, позволяющей контролировать и предотвращать загрязнение с морских судов, в соответствии с международной конвенцией «МАРПОЛ 73/78. Что касается прибрежной территории, то в этом случае ситуация обстоит несколько хуже. В реализации мониторинга принимают участие сразу несколько ведомств, включая, прежде всего, Министерство окружающей среды и Министерство туризма. Отсутствие четкой структуры сбора данных при проведении мониторинга приводит к случаям нарушения законодательства как со стороны населения, так и промышленных предприятий. Существующие пробелы в проведении мониторинга в ряде случаев приводят к появлению желания «обойти» закон в личных интересах. Нарушениям экологического законодательства также способствует слабая осведомленность населения и низкий уровень экологического нормативного законодательства. Все это позволяет оценить прогресс в выполнении данного действия как 0.6.

Действие 5 Планирование на побережье подразумевает защиту естественных природных территорий. Оценка: 0.6

Несмотря на отраслевой подход, планирование в прибрежной зоне Сирии учитывает необходимость защиты естественных природных

территорий в рамках реализации концепции устойчивого развития. Однако приоритеты природоохранной деятельности различны для различных отраслей. Так, Министерство окружающей среды, в силу своих потенциальных интересов рассматривает природоохранную тематику, в целом, и сохранение естественных природных территорий, в частности, как одну из своих наиболее приоритетных задач. В настоящее время в прибрежной зоне Сирии расположено шесть особых охраняемых природных территории, пять из которых в провинции Латакия, в том числе три морских заповедника (Ум Альтуюр, Фанар ибн хани, Рас Альбассит) и две охраняемых природных территории на суше. Одна охраняемая природная территория (Альшара) расположена в провинции Тартус. Указанные ООПТ, особенно морские, находятся в хорошем состоянии и имеют необходимое финансирование, штат профессиональных сотрудников. Береговые ООПТ прибрежной зоны Сирии ориентированы на сохранение ценных хвойных пород деревьев: сосны (алеппской (*P. halepensis*) и калабрийской (*P. brutia*), киликийской пихты (*Abies cilicica*), ливанского кедра. Роль биосферных заповедников в прибрежной зоне Сирии будет увеличиваться, т.к. большая часть лесных территорий, занятых ценными породами деревьев, значительно пострадали в результате военных действий.

Министерство туризма также отмечает необходимость защиты естественных природных территорий, однако, опять таки в силу своих потенциальных интересов, более значительное внимание уделяет сохранению и охране территорий, обладающих значительным культурным и историческим наследием, таких как, например, древняя Пальмира. Таким образом, в рамках отраслевого управления все ведомства при составлении своих планов принимают во внимание необходимость защиты определенной территории, но в качестве приоритетных могут выступать различные целевые установки: сохранение биоразнообразия и редких видов флоры и фауны или

сохранения древних исторических объектов, стимулирующих повышение потока туристов в интересах развития туристической деятельности.

В целом, оба направления являются необходимыми, поскольку отвечают национальным интересам. Однако необходима сбалансированная политика, основанная на комплексном подходе к использованию территорий, в том числе приморских, отвечающих требованиям устойчивого развития, с одной стороны, и развитию экономики с другой. Такая попытка была сделана, в разработанном под эгидой Национального комитета Стратегической программе действий –«Побережье-2025». Поэтому прогресс в реализации этого действия оценивается достаточно высоко, как 0.6.

Действие 6 Существующие инструменты адаптируются и комбинируются для планирования и управления прибрежной зоной. Оценка: 0.1

Как уже отмечалось, в настоящее время в связи с политическим кризисом в Сирии произошло существенное замедление, а в некоторых случаях, фактическое прекращение процесса внедрения модели комплексного управления прибрежными зонами. Поэтому, несмотря на имеющийся «задел» внедрение методологии КУПЗ в практическую деятельность происходит достаточно медленно, что и определяет низкое оценки, характеризующий прогресс в выполнении этого действия, направленного на переход от подготовительной фазы к исполнительной фазе процесса внедрения КУПЗ.

Действие 7 Финансирование выделяется из внебюджетных средств и грантов. Оценка: 0.1

Данное действие характеризует устойчивость реализации Программы перехода на модель КУПЗ, поскольку предполагается, что инициированная государством программа, в случае демонстрации положительных практических результатов, должна быть поддержана бизнесом и обществом. Эта поддержка должна проявиться в увеличении доли внебюджетного

финансирования за счет прямых инвестиций в реализацию различных проектов, прежде всего, направленных на создание прибрежной инфраструктуры. В Сирии инициация программы перехода на модель КУПЗ в значительной степени была инициирована за счет финансовой поддержки Европейского союза и ЮНЕП, в рамках международного программы Средиземноморского плана действия (Mediterranean Action Plan - MAP). В результате возникшего политического кризиса в отношении Сирии Европейским союзом были наложены санкции, что привело к потере основного источника финансирования и остановки выполнения программы перехода на модель КУПЗ. Учитывая сложную экономическую ситуацию, государство не может выделять достаточных финансовых средств на решение стратегических задач, ориентированных на будущее (программа перехода на модель КУПЗ была рассчитана до 2025 года). Незначительные средства ограниченного государственного бюджета используются в основном на решение текущих задач, связанных с внедрением механизмов, поддерживающих методологию КУПЗ, но не являющихся, собственно говоря, ее составной частью. Низкое значение прогресса в развитии этого действия, в данном случае, определяется не снижением потребности в переходе на модель КУПЗ, а связано с негативными последствиями политического кризиса, которые не позволили продемонстрировать положительный эффект комплексного подхода к развитию прибрежной зоны.

Действие 8. Существует распределение ответственности (кто, что, где и как делает). Оценка: 0.8

Как уже отмечалось на подготовительной фазе перехода на модель КУПЗ был образован национальный комитет, в задачи которого входила разработка стратегии перехода на модель КУПЗ в Сирии, разработка предложений по адаптации нормативно правовой базы и контроль за имплементацией программы перехода на модель КУПЗ. Национальный

комитет по КУПЗ в сотрудничестве с группой экспертов из ЮНЕП сформулировал основные проблемы и потребности развития прибрежной зоны Сирии, сформулировал задачи, которые должны быть решены на национальном и местном уровнях [7,8,9], а также призвал к созданию межведомственной рабочей группы высокого уровня по разработке конкретных мероприятий в рамках перехода на модель КУПЗ. В дальнейшем предполагалось формирование специального независимого государственного органа по управлению прибрежной зоной, к которому должны были перейти полномочия в области КУПЗ. Наличие четкого плана по созданию организационной структуры комплексного управления прибрежной зоны позволяет оценить прогресс в области институционального развития достаточно высоко (общая оценка 0.8).

Действие 9. Существует формальные механизмы, посредством которого природопользователи имеют возможность встретиться для обсуждения береговых и морских вопросов. Оценка: 0.5.

Национальный комитет Сирии по КУПЗ выступил с инициативой создания Межведомственной рабочей группы по КУПЗ. Предполагается, что эта рабочая группа будет иметь достаточно широкое представительство. Кроме представителей профильных Министерств (окружающей среды, туризма, сельского хозяйства) к ее работе должны быть привлечены представители портовых организаций, бизнеса, научных кругов, а также различных неправительственных организаций. Одной из форм работы Рабочей комиссии предполагалось проведение ее заседаний, организуемых в форме конференций, что позволяет вовлечь в процесс выработки решений достаточно большое число конечных природопользователей ресурсами прибрежной зоны. В задачи этой Рабочей группы входит обсуждение текущего состояния и проблем прибрежной зоны. Важной особенностью в деятельности этой группы должно было стать обсуждение предложений, направленных на оптимизацию использования ресурсов прибрежной зоны в

интересах ее устойчивого развития, определение перспективных путей ее развития. Вовлечение в процесс обсуждения представителей бизнес - сообщества и неправительственных экологических организаций должно способствовать обеспечению баланса между планированием экономического развития и задачами в области охраны окружающей среды. Планируемый регулярный характер встреч Рабочей группы и широкое представительство различных природопользователей позволяет оценить прогресс в реализации этого действия достаточно высоко, хотя отсутствие реальных результатов и снижает общую оценку. Принятая общая оценка прогресса в реализации данного действия, принятая в исследовании составляет 0.5.

Действие 10. Деятельность в прибрежной зоне осуществляется с применением некоторых элементов КУПЗ. Оценка: 0.1

Основным отличием, характеризующим модель КУПЗ от других моделей управления, является наличие интеграции (пространственной, временной, вертикальной и горизонтальной). Развитие интеграционных процессов должно иметь легальную основу в виде нормативно-правовой базы, ориентированной на возможность использования КУПЗ технологий при выработке и принятии решений. Уровень интеграции должен обеспечивать возможность широкого использования координационных механизмов, как в процессе планирования, так и в процессе имплементации разработанных планов. Как уже отмечалось, уровень интеграции, существующей в настоящее время в САР, соответствует уровню коммуникационного управления (см. раздел 3.1). Поэтому, несмотря на наличие некоторых поддерживающих КУПЗ процедур, говорить о применении, собственно говоря, элементов КУПЗ, на наш взгляд, достаточно неправомерно. Поэтому оценка прогресса в направлении внедрения модели КУПЗ достаточно низкая -0.1.

Действие 11. Разрабатывается стратегия устойчивого развития, при этом учитывается специфика прибрежной зоны. Оценка: 0.2

Национальная законодательная база САР, в целом, учитывает необходимость выполнения принципов устойчивого развития. Стратегический план действий по переходу на модель КУПЗ рассматривает устойчивое развитие прибрежных зон как одну из приоритетных задач и определяет КУПЗ как один из основных инструментов для достижения этой цели. В тоже время в настоящее время можно констатировать целый ряд грубых нарушений принципов устойчивого развития, что привело к существенной деградации прибрежных экосистем и истощительному использованию прибрежных ресурсов. Низкая оценка значения индикатора прогресса в учете специфики прибрежной зоны и ее роли в обеспечении устойчивого развития направлена на привлечение внимания к необходимости принятия серьезных шагов для улучшения охраны морской среды и рационального использования прибрежных ресурсов.

Действие 12. Определены принципы планирования приоритетных направлений использования прибрежной зоны. Оценка: 0.1

В настоящее время, управление развитием экономики в Сирии имеет преимущественно отраслевой характер. Достигнутый уровень коммуникационного управления не позволяет широкого использования координационных механизмов и вовлечение природопользователей в процесс выработки и принятия решений. Наблюдается низкий уровень информированности населения о планах и перспективах экономического развития прибрежных зон. Наконец, общая нестабильная политическая ситуация в стране и связанная с ней неопределенность в определении путей политического и экономического развития являются основанием для неудовлетворительной оценки прогресса в выполнении действия.

Выводы по разделу.

Анализ индикаторов прогресса в переходе на модель комплексного управления прибрежными зонами показывает, что процесс перехода на модель КУПЗ находится только на подготовительной фазе (Этап 1). Планирование и управление распространяется на прибрежную зону, но не имеет комплексного (интегрального) подхода. Прогресс в реальном внедрении элементов комплексного управления практически не наблюдается. В тоже время, имеется достаточно большой «задел» для последующих действий. Разработана концепция перехода на модель КУПЗ, спроектирована организационная структура комплексного управления прибрежной зоной Сирии, внедрен и имеет законодательную основу целый ряд поддерживающих КУПЗ процедур, внедрена система мониторинга, в том числе морской природной среды, выполнен ряд других необходимых для реализации модели КУПЗ действий. Основной причиной отставания в выполнении Стратегического плана действий по переходу на модель КУПЗ являются политическая нестабильность, и связанная с ней неблагоприятная экономическая ситуация. Выполненный в данной работе анализ системы маркеров, характеризующих прогресс в подготовке к переходу на модель КУПЗ, позволяет более детально (в отличие от системы индикаторов, использованных в предыдущем разделе) сформулировать первоочередные задачи по реализации методологии комплексного управления прибрежными зонами, которые могут быть решены в краткосрочном периоде. В целом, выводы, полученные на основании анализа прогресса в развитии КУПЗ на основании системы маркеров, не противоречат выводам, полученным на основании использования системы индикаторов МОК/ЮНЕСКО. Совпадение результатов, полученных с помощью различных индикаторных систем, является качественным показателем корректности выполненных оценок.

4. Международный аспект и действия, направленные на возобновление процесса внедрения методологии комплексного управления прибрежной зоны в практику государственного управления Сирийской Арабской Республики.

Основным обязательством членов международного сообщества в сфере охраны природной среды является «признание принципа устойчивого развития, требующего введения охраны окружающей среды как неотъемлемой задачи экономической эффективности и социального равенства» [12]. Общие обязательства международных участников, государств и международных организаций, бизнеса и гражданского общества в области морской среды выражены в Конвенции ООН по морскому праву, подписанной в 1982 году и вступившей в действие в 1995 году. Основными документами, принятыми в рамках глобального сотрудничества и направленных на усиление контроля за загрязнением акватории в результате морской деятельности, являются «Международная конвенция по предотвращению загрязнения от судов (МАРПОЛ 73/78), принятая в 1973 г. и дополненная протоколом 1978 г» и «Конвенция по предупреждению морского загрязнения от сбрасывания отходов» (Лондонская конвенция), подписанная в 1972 г. МАРПОЛ 73/78 охватывает все технические аспекты загрязнения от судов, за исключением аварийных разливов, и применяется к кораблям всех типов, хотя и не распространяется на загрязнение в результате разведки и добычи минеральных ресурсов морского дна. Лондонская конвенция является глобальным соглашением, касающимся контроля над сбрасыванием отходов в море, и не касается отходов, вырабатываемых в результате нормальной деятельности судов.

В 1991 году для решения экологических проблем на глобальном уровне, которые обычно не финансируются из национальных, двусторонних

и международных бюджетов была создана Глобальная экологическая программа (ГЭП) (Global Environmental Facility –GEF), которая представляет собой независимый, многосторонний механизм финансирования. С помощью средств, предоставляемых ГЭП, развивающиеся страны и государства, переходящие к рыночной экономике, могут направлять дополнительные расходы, связанные с подготовкой проектов, являющихся безвредными для окружающей среды, и финансировать региональные подходы к решению многонациональных проблем. ГЭП финансирует проекты по четырем направлениям ЮНЕП: изменение климата, биологическое многообразие, озоновый слой и международные воды. Структурами, осуществляющими ГЭП, являются Программа развития ООН (ПРООН) и Всемирный Банк. ПРООН нацелен на достижение целей «Повестки-21» путем «оказания помощи странам в выработке интегрированных подходов к управлению естественными ресурсами для лучшего обеспечения средствами к существованию людей, живущих в бедности». ПРООН отвечает, главным образом, за проведение в жизнь программ технического содействия и наращивания потенциала. Важным аспектом работы Всемирного Банка является интеграция «экологического измерения» пресноводных, прибрежных и морских ресурсов в качестве сплошной среды, которая осуществляется в рамках стратегических исследований, региональных программ, проектов и консультационных услуг. На региональном уровне Всемирный Банк в сотрудничестве с различными партнерами, осуществляет деятельность по поддержке управления ряда морских регионов. Всемирный Банк также является членом-основателем инициатив по морским заповедникам и «интегрированному использованию прибрежной полосы» [12].

В 1995 году 108-ю странами была принята Вашингтонская декларация, определяющая Глобальную программу действий в защиту морской среды от наземной деятельности. Эта программа является глобальным признанием того факта, что основная угроза здоровью, продуктивности и

биологическому многообразию морской окружающей среды, исходит от деятельности человека на земле – в прибрежных районах и в глубине стран. Одной из главных задач Глобальной программы является поддержка и содействие реализации наземных компонентов различных региональных соглашений и планов действий в рамках экологической программы ООН (ЮНЕП), в том числе, затрагивающих вопросы комплексного управления прибрежными зонами.

Среди других международных глобальных организаций и проектов, занимающихся проблемами морской среды, можно выделить следующие: Совместная группа экспертов по научным аспектам защиты морской среды (GESAMP), которая является многоотраслевым органом, состоящим из независимых экспертов, назначенных спонсорскими организациями (МВФ, ФАО, ЮНЕСКО-МОК, ВМО, ВОЗ, МАГАТЭ, ПРООН), а также программу по рыболовству Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО).

Основой регионального сотрудничества в зоне Средиземного моря является Средиземноморский план действий (СПД), принятый в 1975 году. После расширения его действия в 1995 году, СПД предусматривает четыре ключевых сферы деятельности: сдерживание загрязнения; охрана природных и культурных ресурсов; управление прибрежной зоной; интеграция окружающей среды и развития. Для координирования деятельности, включая выполнение Барселонской конвенции, в рамках СПД был создан Координационный центр.

«Конвенция о защите морской среды и прибрежных районов Средиземного моря» (Барселонская конвенция) была принята в 1976 г., вступила в силу в 1978 г. и пересмотрена в Барселоне в 1995 г. В расширенном варианте вступил в силу 9 июля 2004 года. Целью принятия этой Конвенции является «развитие международного сотрудничества для

координированного и всеобъемлющего подхода к защите и оздоровлению морской среды и прибрежных районов Средиземноморского региона». Конвенция дополняется рядом Протоколов, в том числе:

- «Протокол по предупреждению и искоренению загрязнения Средиземного моря в результате сброса отходов с морских судов и самолетов» (протокол о сбрасывании мусора); принят в 1976 г., вступил в силу в 1978 г., пересмотрен в 1995 г. и стал называться «Протокол по предупреждению и искоренению загрязнения Средиземного моря в результате сброса отходов с морских судов и самолетов или сжигания в море».
- «Протокол о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Средиземного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях» (протокол о чрезвычайных ситуациях); принят в 1976 г., вступил в силу в 1978 г. Новый текст - «Протокол о сотрудничестве по предупреждению загрязнения Средиземного моря от морских судов и в результате чрезвычайных ситуаций» был подписан в январе 2002 г.
- «Протокол о защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников» (протокол о наземных источниках); принят в 1980 г., вступил в силу в 1983 г., внесены поправки в 1996 г., и стал называться «Протокол по защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников и деятельности человека».
- «Протокол о комплексном управлении прибрежными зонами»; принят в 2008 году, вступил в силу в марте 2011 года.

Таким образом, национальная политика в области прибрежной зоны Сирийской Арабской Республики, определяющаяся Стратегическим планом действий по переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами и Стратегической программой «Побережье 2025», полностью

отвечают целям и задачам как глобального, так и международного сотрудничества. Выполненный и приведенный в главе 1 анализ общего состояния и проблем прибрежной зоны Сирии демонстрирует необходимость решения накопившихся проблем, сдерживающих ее устойчивое функционирование и развитие. Актуальность решения этой проблемы на национальном уровне связана с потребностями экономического и социального развития САР, а также охраны и сохранения окружающей среды, культурно-исторического и природного наследия.

Однако, анализ готовности элементов государственного управления к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами, выполненной на основе системы целей и целевых индикаторов МОК/ЮНЕСКО, показал, что процесс адаптация к переходу на модель КУПЗ в настоящее время реализуется медленно (раздел 3.1). Анализ индикаторов прогресса (маркеров) перехода на модель комплексного управления прибрежными зонами, также показал, что процесс перехода на модель КУПЗ находится только на подготовительной фазе (раздел 3.2). Причины такого отставания были достаточно подробно проанализированы при обосновании полученных оценок соответствующих индикаторов. Признавая справедливость и правильность основных направлений и действий, изложенных в Стратегическом плане действий по переходу на модель комплексного управления прибрежной зоной САР, и учитывая выполненный в рамках подготовки магистерской диссертации анализ можно сформулировать ряд рекомендаций, направленных на возобновление процесса внедрения методологии КУПЗ в практику государственного управления Сирийской Арабской Республики, а именно:

- Разработать и принять на возможно высоком уровне власти (национальном или на уровне прибрежной провинции) политический документ, формулирующий Политику действий в прибрежной зоне Сирийской Арабской Республики». Целью

этого документа, который должен быть распространен среди широких слоев бизнес-сообщества и общественности, является привлечение внимания к необходимости комплексного подхода к развитию прибрежной зоны, также определение оптимальных направлений (с позиций общей выгоды) развития различных видов морской и прибрежной деятельности с возможной пространственной привязкой к конкретным участкам прибрежной зоны.

- Для разработки такого политического документа внедрить и использовать инструментарий морского пространственного планирования (МПП), не вошедший в перечень задач Концепции перехода на модель КУПЗ. Использование МПП, как инструмента научных исследований, не требует нормативного закрепления и может быть использовано в интересах анализа пространственного распределения различных видов морской деятельности. Нормативное обеспечение процесса МПП может быть проведено в рамках запланированного закона о КУПЗ.
- Как уже было отмечено, в условиях ограниченного международного сотрудничества в отношении Сирии, ключевой задачей является наличие современных подготовленных национальных кадров в области КУПЗ. Для решения этой задачи рекомендуется создание на базе Тишринского университета и входящего в его структуру Института морских исследований научно-образовательного центра по КУПЗ. Создание такого интегрирующего науку и образование Центра будет содействовать ускорению подготовки национальных кадров, поможет решить на начальном этапе проблему преподавательского состава, а также обеспечить методическое и нормативное сопровождение КУПЗ. Для методического обеспечения учебного процесса в рамках Центра может быть

использован опыт РГГМУ по разработке образовательных программ в области КУПЗ. Магистерская программа «Морская деятельность и комплексное управление прибрежными зонами» признана Университетом Кадиса (Испания) на основе Соглашения о взаимном признании магистерских программ в области КУПЗ. Испания входит в число Средиземноморских стран, что определяет возможности и перспективы использования опыта кафедры КУПЗ РГГМУ.

- Инициировать работу по включению морских заповедников провинции Латакия в список охраняемых природных территорий Средиземноморья (SPAMI) в рамках участия Сирии в выполнении Барселонской Конвенции.
- Для преодоления отмеченных в работе трудностей в развитии аквакультуры оценить возможности применения новых технологий искусственного выращивания рыбы, основанных на использовании погружных садков, что расширяет возможности создания аквакультурных хозяйств, в том числе на открытой акватории. Опыт производства и использования таких садков имеется на одном из предприятий Санкт-Петербурга.
- Разработать возможные меры по увеличению роли общественности при разрешении производственных конфликтов морских и прибрежных природопользователей.
- Инициировать несколько демонстрационных КУПЗ проектов в прибрежной зоне Сирии, имеющих конкретные, измеряемые конечные цели, и оценить их эффективность для повышения заинтересованности конечных пользователей в использовании методологии комплексного подхода.

Заключение

Хотя современная Сирийская Арабская Республика является преимущественно внутренней страной, сохранившей береговую линию протяженностью 183 км, страна имеет сильные морские традиции, морская и прибрежная деятельность играет важную роль в ее экономике и социальной сфере. Такая ситуация, естественно вызывает увеличение давления на прибрежные районы Сирии, и особенно ее прибрежную зону, которая играет роль «узкого окна», обеспечивающего доступ к морю. Прибрежная зона Сирии характеризуется наличием целого ряда проблем, связанных с физическим изменением береговой линии, загрязнением прибрежной территории и воды, деградацией культурно-исторического и природного наследия, что является признаками неустойчивого развития. Наиболее известным и апробированным инструментом устойчивого развития прибрежных зон является модель комплексного управления прибрежными зонами.

В соответствие с заданием на выполнение исследований в рамках подготовки магистерской диссертации был выполнен:

- анализ документов, определяющих глобальную, региональную (Средиземноморскую) и национальную политику в области внедрения методологии комплексного управления прибрежными зонами;
- обзор современного состояния и основных проблем прибрежной зоны САР;
- оценка на основе системы индикаторов, разработанных МОК/ЮНЕСКО, готовности системы государственного управления САР к использованию модели КУПЗ;

- оценка прогресса в развитии системы КУПЗ на основе метода маркеров, разработанных Европейской группой экспертов в рамках рабочей группы по данным и индикаторам;
- разработка рекомендаций и предложений по ускорения внедрению методологии КУПЗ применительно к условиям САР.

В целом, анализ готовности элементов государственного управления к переходу на модель комплексного управления прибрежными зонами, выполненной на основе системы целей и целевых индикаторов МОК/ЮНЕСКО, показал, что процесс адаптация к переходу на модель КУПЗ реализуется медленно. Собственно говоря, сама модель КУПЗ, до настоящего времени, не реализована. Поэтому индикаторы, характеризующие функционирование модели, такие как «Уровень активности выполнения программ КУПЗ», «Оценка и улучшение инициатив КУПЗ», «Наличие механизмов разрешения конфликтов», «Уровень вовлечения конечных прибрежных пользователей в КУПЗ и их удовлетворенность процессом выработки и принятия решений» и ряд других являются предельно низкими – 0.1. Кроме естественных трудностей, связанных с политическим кризисом и вооруженными действиями, основными причинами отставания являются недостаток национальных кадров в области КУПЗ и пробелы нормативно-правовой базы. В тоже время, необходимо отметить наличие определенного задела для возможности использования технологий комплексного управления для обеспечения устойчивого развития прибрежной зоны Сирии. Существует четкое научное обоснование необходимости перехода на модель КУПЗ, выявлены проблемы, цели и задачи комплексного управления прибрежной зоной Сирии. Более того, существует концепция перехода на модель комплексного управления, оформленная в виде Стратегической программы действий «Побережье 2025». Таким образом, сложившуюся в Сирии ситуацию в области развития КУПЗ, можно характеризовать как наличие хорошо проработанного научного и методологического обеспечения, не получившего практической реализации в результате

сложной финансовой ситуации и трудностей кадрового «импортозамещения».

Анализ индикаторов прогресса в переходе на модель комплексного управления прибрежными зонами показывает, что процесс перехода на модель КУПЗ находится только на подготовительной фазе (Этап 1). Планирование и управление распространяется на прибрежную зону, но не имеет комплексного (интегрального) подхода. Прогресс в реальном внедрении элементов комплексного управления практически не наблюдается. Выполненный в данной работе анализ системы маркеров, характеризующих прогресс в подготовке к переходу на модель КУПЗ, позволяет более детально (в отличие от системы индикаторов МОК/ЮНЕСКО) сформулировать первоочередные задачи по реализации методологии комплексного управления прибрежными зонами, которые могут быть решены в краткосрочном периоде. В целом, выводы, полученные на основании системы маркеров, не противоречат выводам, полученным на основании использования системы индикаторов МОК/ЮНЕСКО. Совпадение результатов полученных с помощью различных индикаторных системы являются качественным показателем корректности выполненных оценок.

В тоже время, следует отметить, что основная задача данного исследования заключалась не столько в оценке самой величины того или иного индикатора, сколько в анализе причин, определяющих это значение. Выполненная оценка в сочетании с анализом причин послужила научным обоснованием для разработки практических рекомендаций, направленных на «реанимацию» процесса внедрения КУПЗ, прерванного в результате политической нестабильности и вооруженных действий в Сирии.

Можно предположить, что в случае стабилизации в Сирии политической ситуации, приморские территории и прибрежная зона, в целом, могут стать зоной для восстановления всей национальной экономики. Важнейшую роль в процессе восстановления должна сыграть морская

деятельность и эффективное использование морских и прибрежных ресурсов. В свою очередь, интенсивное использование прибрежной зоны потребует приведение в соответствие с поставленными задачами системы управления развитием прибрежных зон, обеспечивающей сбалансированное экономическое развитие прибрежной зоны при сохранении качества окружающей среды, что определяет актуальность данной работы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Плинк Н.Л., Гогоберидзе Г.Г.* Политика действий в прибрежной зоне. - Санкт-Петербург, 2003, с. 224.
- 2 *Al-Azmeh H., Abed Rabboh R., Shipman B.* Towards a Strategy for Syria's Coast ICZM Policy Background. - 2008. - 38 p.
- 3 Syria's Coastal Zone and its Desired Integrated Management «Proposed Vision and Policy» - Priority Actions Programme. - UNEP/MAP-METAP SMAP III Project, 2009. - 52 p.
- 4 A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal Ocean Management. - IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris, UNESCO, 2006. - 224 p.
- 5 Cicin-Sain B., Knecht R.W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concept and National Practices. - IOC\UNESCO Publishing, 1998. - 471p.
- 6 Cicin-Sain B., Knecht R.W. Implication of the Earth Summit for Oceans and Coastal Governance. Ocean Development and International Law. - 1993. - 121-153 pp.
- 7 Теория и практика морской деятельности (под ред. Г.К. Войтоловского) Выпуск 4 . Реализация системного подхода – М.: СОПС, 2005
- 8 Measuring Progress in the Implementation of Integrated Coastal Zone Management – Guidance Notes for completing the Progress Indicators, EU Working Group on Indicators and Data. - 2003.
- 9 Report on the use of the ICZM indicators from the WG-ID –September, 2006.
- 10 Pickaver A. H., Gilbert C., Breton F. An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe. Ocean & Coastal Management 47, 2004. - 449-462.

- 11 Плинк Н.Л., Кузнецова Е.А. Оценка состояния и перспективы перехода на модель комплексного управления прибрежными зонами в России. - СПб: Изд. РГГМУ, 2008, с. 11.
- 12 Константинос Циарас Доклад «Состояние морской среды в Черноморском регионе» Документ: *GA36/EC35/REP/10/r*- Режим доступа <http://refdb.ru/look/1208427-pall.html>
- 13 Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней (МАРПОЛ 73/78), Конвенция по биоразнообразию 1992 года с дополнениями в виде Картахенского протокола (2000г) и другие.