



Прибрежные территории: зарубежный опыт хозяйственного освоения и управления

Е.Н. Дворцова

Хозяйственное освоение территорий человеком почти всегда связано с побережьями морей или океанов. Именно здесь благодаря хорошей транспортной доступности, создавались очаги промышленного развития и экспансии в глубинные районы стран, туда, где сосредоточены богатые природные ресурсы. Поэтому территориальное развитие экономики и торговли базировалось именно в прибрежных зонах, а сами зоны, которые также обладают богатыми ресурсами, являются одними из наиболее эксплуатируемых и инвестиционно-привлекательных территорий в мировом хозяйстве.

Зарубежный опыт хозяйственного освоения прибрежных территорий позволяет выделить два основных типа пространственной организации экономики прибрежных зон. Один из них часто связан с промышленно-торговой специализацией, включая деятельность транспорта. Другой - с рекреационно-туристическим бизнесом, включая возможности развития экологического туризма. Как правило, современные прибрежные территории объединяют обе функциональные нагрузки береговой и морской зон. Освоение прибрежных территорий и их развитие должно с одной стороны соответствовать потребностям государства, включая вопросы его безопасности, оправдывать затраты инвесторов, а с другой стороны не разрушать и способствовать восстановлению естественной природной среды обитания людей. Эффективное природопользование и охрана окружающей среды в прибрежных зонах должны находиться в рамках решения планетарных хозяйственно-экологических задач и во многом зависеть от уровня инновационного управления данными территориями.

Благодаря богатым ресурсам, прибрежные зоны во всем мире исторически являются районами с высокой плотностью населения. Возникающие противоречия, связанные с интенсивным использованием прибрежных ресурсов, неизбежно приводят к обострению проблем социально-экономического развития территорий. Как показывает целый ряд зарубежных исследований, названные территории давно нуждались в специальном подходе к управлению их хозяйственным развитием без ущерба для окружающей среды. Такой подход был найден и получил название интегрированного (комплексного) управления прибрежными зонами Integrated Complex Zone Management (ICZM). В специальной литературе на русском языке такой подход известен как комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ)¹.

Особенно следует выделить последние два десятилетия, когда во многих странах мира разработаны и действуют различные системы управления прибрежными территориями, основанные на общем подходе комплексного управления прибрежными зонами.

Как известно, необходимость создания системы интегрированного (комплексного) управления прибрежной зоной вытекает из решения Всемирной конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992)².

В последующие годы эти вопросы получили свое дальнейшее развитие. В настоящее время современная методология управления представляет собой экономико-правовой механизм регулирования всех противоречий, возникающих у прибрежных природопользователей в условиях рыночного хозяйства. Поэтому в



последнее десятилетие интерес к КУПЗ приобрел глобальный характер. На сегодняшний день около 90 стран реализуют более 180 программ КУПЗ международного и национального уровней. Кроме того, появление многочисленных проектов в рамках ICZM было связано с началом внедрения реальных мер по защите природы. В крупных хозяйственных проектах уже отводится должное место социальным и экономическим аспектам, а защита окружающей среды вообще является доминирующей проблемой.

Основываясь на этих принципах, Европа с её относительно протяженной береговой линией и разнообразием природных, социальных и экономических условий, ещё в 1996 г. начала работы по КУПЗ. Европейская Комиссия рассматривает КУПЗ в виде постоянного процесса управления, общая цель которого – введение в практику устойчивого развития сохранения прибрежных зон вместе с поддержанием их биоразнообразия. Для этого КУПЗ старается посредством более эффективного управления устанавливать и далее поддерживать сбалансированное использование и устойчивый уровень развития деятельности человека в береговой зоне, а в перспективе и усиления статуса прибрежной среды.

Так, в частности, в ЕС была разработана демонстрационная программа для ICZM, включающая территории с различной интенсивностью человеческой деятельности. В числе 33 демонстрационных проектов - несколько общерегиональных проектов (Сторстрем/ Дания, побережье Литвы, латвийское побережье Балтийского моря, регион-метрополия Хельсинки). Исходя из этого, одна из рекомендаций ЕС была направлена на усиление пространственного измерения в общей политике Сообщества, а в выбранных территориальных ареалах осуществление данных проектов, практически было подчинено соображениям защиты природы. Поэтому экономическая или другие виды человеческой деятельности сегодня обсуждаются с учетом данного ограничения³.

В тоже время, подходы к КУПЗ различаются в США и Европе. В США КУПЗ сосредоточено на планировании, а в Европе на интеграции функций пользователей. Вместе с осознанием ранимости окружающей среды, в последние годы в США развивается движение

по планированию использования прибрежных пространственных ресурсов. Фактически, это начинание было идентично пространственному планированию в Европе, но ограничивалось прибрежными территориями.

Результатом предпринимаемых мер в США стал «Закон об управлении прибрежными зонами» (1972 года), который и сейчас является «основным законом» и руководством в США по созданию органа управления прибрежными зонами. Кстати, в нем предусмотрен и механизм межведомственной координации регулирования деятельности в пределах прибрежной зоны, включающей программу управления ею, принимаемую соответствующим штатом, а также процедуру подтверждения соответствия ей любой деятельности в указанной зоне⁴.

Таким образом, работа на государственном уровне была сосредоточена на определении временных и функциональных параметров и создания органа планирования. По этим причинам управление прибрежными зонами в США, в основном, сконцентрировано на создании институтов и структур, занимающихся глубокой аналитической работой.

На стадии разработки программы каждый штат определяет границы прибрежной зоны, проводит инвентаризацию прибрежных районов, представляющих наибольший интерес, устанавливает допустимые виды использования пространств и ресурсов зоны, выявляет основные направления и очередность работ, предлагает план освоения земель и вод прибрежной зоны, в котором согласованы задачи ее охраны и экономического использования. Он разрабатывает программу управления деятельностью в зоне, направленную на реализацию этого плана, устанавливает обязательные критерии и стандарты для работ, проводимых в рамках штата, предлагает систему контроля над разрешенными видами использования земель и вод, а также создает организационный механизм координации и осуществления программы управления с указанием распределения обязанностей местных органов, штатов, региональных и межштатных агентств.

В Европе КУПЗ методически основано на анализе экономической политики. Эта методология помогает разработчикам хозяйственной стратегии в поиске решения сложных проблем, затрагивающих социальные вопросы и природ-



ные ценности. Методология анализа политики представляет собой поиск решений в несколько этапов, начиная с анализа проблемы, и заканчивая ранжированием альтернатив для каждого определенного проекта, с выбором приоритетных направлений и идей. Именно эта методология до сих пор применяется на всех этапах (инициация-планирование) программы КУПЗ.

Следует также отметить, что в ряде стран Европы уже созданы специальные органы, занимающиеся прибрежными зонами. Кроме того, существует целый ряд конкретных международных программ и проектов, ориентированных на развитие локальных прибрежных зон и базирующихся на концепции комплексного управления прибрежной зоной.

Только в рамках проекта Европейского союза "LIFE" выполняется около 20 проектов по развитию региональных КУПЗ в различных европейских странах. Однако даже наличие определенных специализированных органов управления прибрежными зонами в Европе пока не в состоянии в полной мере наладить долговременные международные связи в области КУПЗ, что ограничивает возможности координации действий стран в прибрежной зоне между отдельными направлениями деятельности. Кроме того, имеющееся подчас место со стороны партнеров стремление к суверенному отраслевому управлению (в частности, в энергетике) может означать отход от принципов междисциплинарности, которые в мировой практике приняты для КУПЗ как основополагающие.

Европейские государства северо-восточной Атлантики и Северного моря - Бельгия, Дания, Германия, Франция, Норвегия, Швеция, Испания и Португалия - делают основной упор в политике управления на защиту морской среды, проведение научных исследований экосистем, на устойчивое использование рыбопромысловых запасов, сохранение биоразнообразия, развитие туризма в прибрежных районах стран. Особое внимание уделяется осведомленности общественности в вопросах освоения прибрежных районов, а также уточнению интересов и областей конфликтов между участниками процесса интегрированного управления. Почти все указанные страны разработали океаническую политику, которая инкорпорируется в национальную стратегию устойчивого разви-

тия. Продолжается региональное сотрудничество и в области предотвращения загрязнений моря и защиты уязвимой биосферы прибрежных районов.

В странах Балтийского региона разработаны специальные проекты и локальные планы интегрированного управления прибрежными зонами в контексте их устойчивого развития. Среди приоритетных направлений - сокращение выбросов сточных вод во внутренние водоемы и прибрежную зону Балтийского моря, сохранение биоразнообразия, рекреационного и культурного потенциала.

Программы и планы действий Японии и Южной Кореи в области освоения океанов и прибрежных зон в целом ориентированы на сохранение морских живых ресурсов, а также на защиту и управление прибрежной морской средой, включая экосистемы, предотвращение и урегулирование конфликтов и поощрение участия общественности в принятии решений в области управления прибрежной зоной.

В Австралии, Новой Зеландии, Индонезии и Филиппинах, где управление в значительной мере децентрализовано, упор делается на разработке региональных и локальных политик в области интегрированного управления прибрежными зонами. С учетом инициатив прибрежных сообществ создаются кодексы поведения промышленности в таких областях, как рекреация, туризм, развитие аквакультуры.

Бразилия разработала стратегию интегрированного управления прибрежными зонами, которая ориентирована, в частности, на эффективное использование земель, зонирование, контроль морских загрязнений, оценку прибрежных ресурсов, создание потенциала для освоения прибрежной зоной, выявление критических проблем и разработку планов на случай чрезвычайных обстоятельств.

В КНР подготовлена специальная национальная "Повестка дня-213". Это создало основу для практических мер по изучению и использованию морских ресурсов, борьбе с морскими загрязнениями и развитию интегрированного управления морскими ресурсами и экологической защитой в контексте политики устойчивого развития. Не умаляя важности предпринимаемых странами мер, следует, однако, отметить, что многие национальные подходы к разработке и реализации систем интегрирован-



ного управления прибрежными зонами характеризуются значительным содержательным разбросом. Это существенно затрудняет возможности международного контроля за исполнением государствами обязательств, касающихся загрязнения морской среды, деградации прибрежных экосистем, истощения возобновляемых ресурсов.

Как показывает мировой опыт использования прибрежных территорий, ведущими факторами их развития выступают непосредственно природные ресурсы. Любая деятельность без природных ресурсов теряет смысл, поскольку многие хозяйственные процессы (системы) функционально тесно связаны с окружающей природной средой, с ее экологическими элементами.

В целом же, общая эффективность использования системы КУПЗ во многом зависит от того, насколько удастся сбалансировать на международном уровне интересы различных национальных природопользователей и разработать правовые механизмы, отвечающие задачам совместного устойчивого развития значительных территорий, даже в ущерб интересов отдельных отраслей, притом, что они являются очень важными в экономической структуре прибрежной зоны. Вместе с тем, организационное создание управленческой вертикали только на базе уже имеющихся программно-ориентированных сырьевых и энергетических комитетов может привести к усилению отраслевых тенденций в процессе данного управления, что будет являться определенным ограничением хозяйственной деятельности.

Общее ознакомление с тем, как используются существующие методологические национальные подходы в КУПЗ, дает основание считать, что в мире к настоящему времени успешных примеров не так уж и много, поскольку сама система КУПЗ - это сравнительно новый управленческий подход в области разработки соответствующей политики действий. В то же время, учитывая различные масштабы процессов и сложность их развития, как в природной, так и в социально-экономической и организационной сферах, принято считать, что КУПЗ представляет из себя длительный интерактивный процесс, включающий выполнение целого ряда последовательных циклических стадий, начиная от определения

самой проблемы, и далее, через выполнение определенных действий, к оценке эффективности задействованных мер.

Как правило, для выполнения программы КУПЗ необходимо реализовать несколько соответствующих этапов, чтобы добиться достижения таких взаимосвязанных целей, как практическое обеспечение принципов устойчивого развития и повышение уровня жизни. Поскольку, как правило, полный цикл выполнения КУПЗ большого региона требует достаточно значительного времени (10 и более лет), то, очевидно, что практически большинство стран мира, использующих такой подход, пока находятся лишь на ранних стадиях развития данных систем управления территориями.

Следует также отметить, что природопользование в береговой зоне как динамическое явление, изначально неоднородно в своем пространственном положении. Это обусловлено неравномерным размещением природных ресурсов — земельных, лесных, водных ресурсов, рыб и животных, полезных ископаемых, уникальных ландшафтов и т. д., а также различной степенью экономической освоенности территорий, в пределах которых осуществляется природопользование, что определяет уровень экономической доступности (недоступности) ресурсов и уровни их освоения.

Охрана окружающей среды и устойчивое экономическое развитие территорий сегодня определяют необходимость создания в каждой стране или регионе, обладающие морским побережьем эффективной системы комплексного управления хозяйственными процессами в их прибрежных зонах.

В целом зарубежные исследователи выделяют три основные “подсистемы” прибрежной зоны.⁵

1. Природная, включающая все не антропогенные компоненты (атмосфера, литосфера, гидросфера), включая их динамику и взаимодействие через абиотические, биотические и химические процессы. Это сфера природных ресурсов, которые могут полноценно существовать и без человека.

2. Зона функции пользователей, где представлен полный набор интересов человека в области природопользования в широком понимании природных ресурсов.



3. Инфраструктурная, состоящая из технической и организационной инфраструктуры. Эти инфраструктуры должны стать доступными и таким образом материализовать планируемые функции пользователя. Во многих случаях инфраструктура оказывает намеренное и непреднамеренное воздействие на естественные системы, а иногда прямо или косвенно на другие функции пользователя, что выражается в экономических стрессах и хозяйственных конфликтах.

Оценивая имеющийся опыт можно констатировать, что главной целью КУПЗ является изучение, мониторинг и управление процессами между этими тремя подсистемами. Кроме того, можно выделить следующие базовые виды деятельности для различных категорий пользователей. Это - основные виды деятельности (обеспечение продовольствием, водоснабжение и энергоснабжение), социальные виды деятельности (жилищное строительство и рекреация), экономические виды деятельности (транспорт, добыча полезных ископаемых и промышленное развитие и т.д.), общественные виды деятельности (защита окружающей среды, экология и очистка сточных вод).

Данные виды деятельности предполагают комплексное использование природных ресурсов прибрежной территории. В соответствии с действующим в большинстве стран законодательством, пользователи платят за использование прибрежных ресурсов. Результатом установления цен на ресурсы могут быть налоги на водное пространство для разведения аквакультур, административные налоги, пошлины на развитие, которые устанавливаются на разработки в высокоприбыльных и экологически уязвимых районах (например, туризм) и ряд других платежей.

Помимо нравственных и социальных выгод, реализация КУПЗ имеет главным образом экономическую подоплеку. В частности, комплексное региональное планирование позволяет экономить средства на компенсационных мероприятиях, а единое комплексное планирование требует больших затрат по сравнению с отраслевым, даже если учитывать все средства, необходимые для отраслевого планирования.

Итак, в соответствии с мировой практикой статус прибрежной территории сегодня определяется следующими основными положениями.

Во-первых, полное и исключительное право прибрежных государств на использование территориального и морского пространства, включая природные ресурсы, как единым достоянием. Во-вторых, ограничение, а в некоторых случаях полное исключение участия других, в первую очередь «не прибрежных», государств в использовании пространства и ресурсов прибрежной территории.

Таким образом, согласно существующему статусу, «не прибрежные» государства могут допускаться к использованию экосистемы «берег-море» лишь с общего согласия прибрежных государств, участвующих в хозяйствовании на этой территории при условии обеспечения военно-политической и экологической безопасности, соблюдения ресурсных прав и интересов прибрежных стран-участниц.

Отсюда следует вывод о необходимости строгого международного учета (инвентаризации) хозяйственной деятельности. Учет и экспертный анализ сложных обратимых и необратимых процессов на основе международной кооперации ученых и специалистов позволяет выработать единые принципы обеспечения экологической и экономической безопасности страны.

Эти принципы уже заложены в существующей системе управления прибрежными территориями большинства развитых стран, которая для России, хотя пока далека от совершенства и не учитывает инвестиционные интересы близлежащих государств, также имеющих прибрежные территории, но является объективной необходимостью в международном экономическом развитии прибрежных зон нашей страны. Для этих целей необходимо расширить внешнеэкономическое сотрудничество России в международных региональных организациях и, прежде всего, в тихоокеанском бассейне, имея в виду расширение участия России в сотрудничестве стран АТЭС.

Примечания:

¹An evaluation of integrated coastal zone management (ICZM) in Europe, 1/12/2006, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

²UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro 1992). (United Nations.A/CONF.151/26 (Vol. I).



³Commission Communication on the evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, COM(2007)308 June 2007. See: www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0308:FIN:EN:PDF

⁴Комплексное управление прибрежными зонами (Правовой глоссарий) / Под ред. А.Н. Вылегжанина. – Рига.: Изд. ВКИ, 2005. – 136 с.

⁵Концепция комплексного управления прибрежными зонами <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/iczm-rus/integration.html>

Библиография:

1. Комплексное управление прибрежными зонами (Правовой глоссарий) / Под ред. А.Н.

Вылегжанина. – Рига.: Изд. ВКИ, 2005. – 136 с.

2. UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro 1992). (United Nations.A/CONF.151/26 (Vol. I).

3. An evaluation of integrated coastal zone management (ICZM) in Europe, 1/12/2006, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

4. Commission Communication on the evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, COM(2007)308 June 2007. See: www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0308:FIN:EN:PDF

5. Концепция комплексного управления прибрежными зонами <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/iczm-rus/integration.html>

Свердловская область: Дания изучит инвестиционный потенциал региона

В Свердловскую область посетил Чрезвычайный и Полномочный посол Королевства Дания в России Пер Карлсен. На встрече с губернатором области А. Мишариным посол выразил готовность расширять сотрудничество в сельском хозяйстве и намерение вести совместную работу в сфере энергосбережения. Также Дания готова реализовывать программы обмена студентами и преподавателями вузов.

“До сих пор датский бизнес в основном вел торговлю. Сейчас он заинтересован в инвестициях, запуске производств. Нам интересно изучить инвестиционный потенциал Свердловской области”, - сказал П. Карлсен.

А. Мишарин пригласил посла и представителей бизнеса Дании на международную выставку-форум “Иннопром-2010”, которая должна пройти в Екатеринбурге в июле 2010 года под эгидой Правительства РФ.

Также губернатор добавил, что с 15 по 19 ноября этого года пройдут “Дни Дании на Урале” - событие такого масштаба внесёт значительный вклад в развитие отношений между Средним Уралом и Королевством.

Соб. инф.