

**Комплексное управление прибрежными зонами в Дальневосточном регионе:
исследования, международное сотрудничество, практическая деятельность**

Арзамасцев И.С., Качур А.Н., Бакланов П.Я.

Тихоокеанский институт географии ДВО РАН.

Проблемы, возникающие в прибрежных зонах, взаимодействующих пограничных структурах суши и моря, имеют как региональный, так и глобальный характер. У таких проблем на побережьях стран с различными географическими условиями, различным общественно-политическим строем и различным уровнем экономического развития и освоенности берегов много общего. В стремлении разрешить эти проблемы и обеспечить устойчивое развитие прибрежных зон, в мировой практике была разработана методология комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). Более сотни стран в последние годы реализуют программы КУПЗ в том или ином масштабе, с разной степенью успеха и с учетом своих национальных и географических особенностей. Более того, на последних крупных международных совещаниях большинство решений по гармонизации природопользования в прибрежных зонах, разрешению экологических проблем или реализации в этих зонах крупных потенциально опасных проектов - всегда увязывается с применением методологии комплексного управления прибрежно-морскими зонами.

Одной из особенностей прибрежно-морского природопользования является то, что возникающие проблемы носят трансграничный характер из-за интернациональности водосборных бассейнов крупных рек, из-за интенсивной атмосферной циркуляции и из-за морских течений, не признающих государственных границ. Государство, имеющее успехи в области рационального и гармоничного прибрежно-морского природопользования, может стать заложником возможного негативного развития событий в сопредельных странах. Таким образом, отдельная морская держава не может обеспечить гарантированных параметров устойчивого развития на своих побережьях. В то же время, многие страны имеют свой уникальный национальный опыт в области комплексного управления прибрежными зонами.

Эти факторы являются главными предпосылками организации международного сотрудничества и обмена опытом в этой области. Международное сообщество в рамках программ ООН (в частности, ЮНЕП) организовало ряд программ КУПЗ для отдельных крупных регионов мира. Например, в 2008 г. в рамках программы ЮНЕП «Региональные моря» по плану действий ЮНЕП в области охраны окружающей среды Северо-Западной Пацифики (UNEP NOWPAP) начаты работы по координации действий в области комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) для региона северо-западной

Пацифики. Эта программа включает акватории Желтого, Японского и частично Охотского морей. Она координирует деятельность четырех стран: Китая, Республики Корея, России и Японии. Основная часть работы возложена на Региональный Центр по координации мониторинга окружающей среды (NOWPAP POMRAC) при Тихоокеанском институте географии ДВО РАН. Связано это с тем, что ТИГ ДВО РАН плодотворно работал по ряду международных и федеральных программ в области разработки программ развития территорий и акваторий в бассейнах Охотского и Японского морей, по проблеме комплексного управления бассейном реки Амур, в составлении диагностического анализа по бассейну озера Ханка, бассейна реки Уссури, в разработке механизма координации исследований природы дальневосточных морей и реализации программы управления прибрежной зоной Тихоокеанского региона России.

На первом этапе работы этого центра было проведено обобщение национальных опытов стран региона в области комплексного управления прибрежными зонами в странах NOWPAP (бассейны Японского и Желтого морей). Проведен анализ имеющихся природных особенностей, в том числе экстремальных явлений в прибрежных зонах, анализ динамики загрязнений за последние годы в атмосфере, прибрежных водах и в речном стоке, анализе динамики социально-экономических параметров: миграционных процессов и плотности населения, показателей хозяйственной деятельности как общих, так и на муниципальном уровне. Дана оценка национальных программ и механизмов их реализации в области комплексного управления прибрежными зонами и приведена законодательная база, на которой они основываются.

Анализ полученных материалов показал, что все страны региона работают в принципе на сходной методологической базе, хотя подходы и уровень работ различается. Наиболее развиты данные работы в Республике Корея и отчасти в КНР. Япония отличается наличием разных подходов, так как выполнение работ в рамках КУПЗ производится разными организациями, зачастую принадлежащими разным министерствам.

Для примера на рис. 1, 2, 3 приведены фрагменты из национальных докладов разных стран региона.

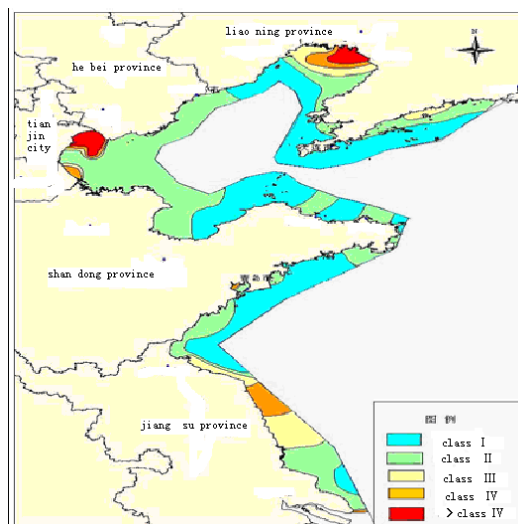


Рис. 1. Карта оценки качества прибрежных водв Желтом и Бохайском морях в 2006 г.

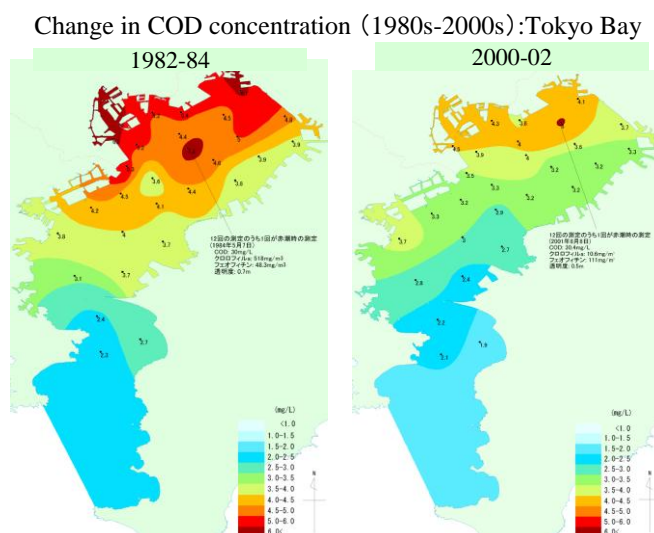


Рис. 2. Динамика загрязнений в Токийском заливе в 1982-2002 г.г.

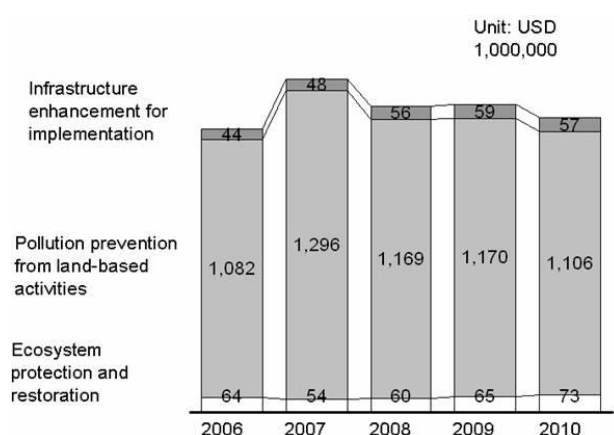


Рис. 3. Схема существующих и планируемых затрат в Республике Корея на национальные программы КУПЗ и в области экологии.

Следующий этап работы, который будет закончен в 2008 году, – это составление аналитического обзора для региона. Главной задачей обзора является определение круга проблем имеющих международный и трансграничный характер и разработка рекомендаций по оптимизации КУПЗ на национальных и региональных уровнях.

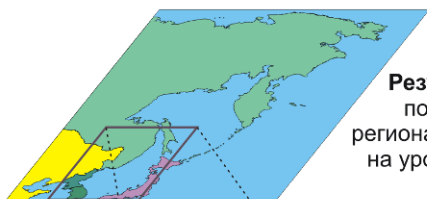
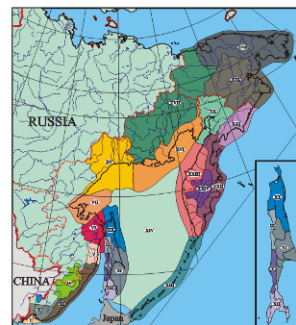
В области теоретических и научно-прикладных исследований Тихоокеанским институтом географии ДВО РАН планомерно ведутся работы по структуризации существующих массивов данных: разномасштабное районирование и зонирование (Рис.4). Ее результатом является изготовление серий карт и атласов.

1. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ПРИБРЕЖНОМОРСКИХ ЗОН

Цель: Разработка и принятие стратегических решений по охране природы, развитию хозяйственного комплекса прибрежных макрорезонов

Масштаб: от 1 : 5 000 000 до 1 : 50 000 000.

Результат: Принятие оптимальных решений для постановки и реализации стратегических целей регионального развития. Создание механизма КУПЗ на уровне Дальневосточного Федерального округа.

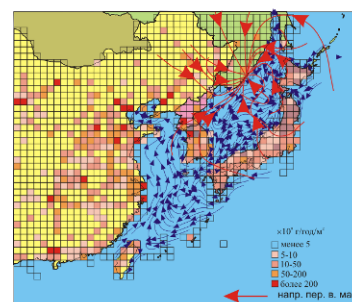


2. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ПРИБРЕЖНОМОРСКИХ ЗОН ОТДЕЛЬНЫХ МОРСКИХ БАССЕЙНОВ

Цель: Разработка и реализация программ развития природно-хозяйственного комплекса прибрежных зон конкретных морских бассейнов с учетом природно-ресурсного потенциала и социально-экономических условий отдельных краев и областей Дальнего Востока России.

Масштаб: от 1 : 500 000 до 1 : 5 000 000.

Результат: Определение приоритетных направлений в региональных программах развития. Создание механизма КУПЗ на уровне субъектов РФ

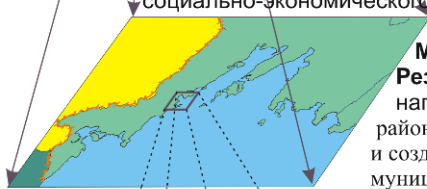
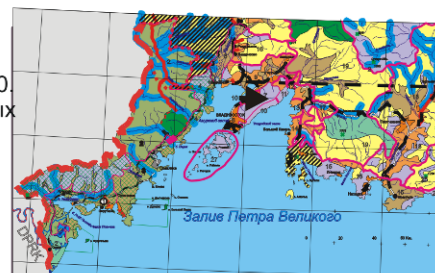


3. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ПРИБРЕЖНО-МОРСКИХ РАЙОНОВ.

Цель: Разработка и реализация программ развития природно-хозяйственного комплекса прибрежных зон для дробных природно-хозяйственных районов отдельных краев и областей Дальнего Востока России в рамках заданных целей регионального развития с учетом местных особенностей природно-ресурсной среды и социально-экономического развития.

Масштаб: от 1 : 50 000 до 1 : 500 000.

Результат: Определение приоритетных направлений в программах развития районов отдельных краев и областей и создание механизма КУПЗ на муниципальном уровне субъектов РФ



4. ЭКОЛОГО-РЕСУРСНАЯ ПАСПОРТИЗАЦИЯ ПРИБРЕЖНО-МОРСКИХ ПОЛИГОНОВ.

Цель: Разработка и реализация планов развития природно-хозяйственного комплекса прибрежных зон административных районов и отдельных муниципальных образований в рамках целей развития субъекта РФ и с учетом местных особенностей природно-ресурсной среды и социально-экономических условий.

Масштаб: от 1 : 5 000 до 1 : 50 000..

Результат: Определение приоритетных направлений в программах развития территорий на основе оценки состояния среды и инвентаризации природных ресурсов, в первую очередь, биологических. Создание механизма КУПЗ для административных районов и отдельных предприятий.



Рис.4

Эти материалы необходимы при разработке и принятии оптимальных решений для постановки и реализации стратегических целей регионального развития. Для определения приоритетных направлений в региональных программах развития. На основе наших исследований определена общая схема создания механизма КУПЗ на уровне субъектов РФ и при определении приоритетных направлений в программах развития территорий с учетом местных особенностей природно-ресурсной среды и социально-экономических условий (Рис. 5).



Рис. 5. Схема создания механизма КУПЗ

Много лет ведется разработка методологии составления кадастров прибрежных акваторий и территорий, и его составление на ряде опытных полигонов. Нами показано, что невозможна организация рационального природопользования в прибрежных зонах без составления их кадастров, т.е. реестровой инвентаризационной описи объектов природопользования в этой зоне.

Следующее направление исследований - это разработка рекомендаций по разрешению противостояния интересов различных природопользователей в прибрежной зоне дальневосточных морей, выявление причинно-следственных связей между

различными природопользователями и определение приоритетных направлений в хозяйственной деятельности и ее экологических ограничений.

И, наконец, организация и проведение мониторинга прибрежных акваторий на ряде полигонов юга Дальнего Востока.

Результаты этой работы были опубликованы в серии монографий и атласов. Это «ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЕ (проблемы управления на Дальнем Востоке России)», «Эколого-географические аспекты развития нефтегазового комплекса на Дальнем Востоке России», «Эколого-географическая оценка зон влияния строящихся линейных сооружений в Азиатской России», «Атлас подводных ландшафтов Японского моря» и ряд других публикаций в России и за рубежом.

В практической деятельности, к сожалению, есть еще примеры волевого подхода при принятии решений по реализации масштабных народно-хозяйственных проектов не только без проведения специальных комплексных исследований в соответствии с методологией КУПЗ, но и без учета мнения наиболее авторитетных специалистов и научных организаций.

Так, например, первоначально было принято решение о размещении конечного пункта ВСТО «Сибирь-Тихий океан» в б. Перевозная: в буферной зоне трех ООПТ и в недопустимой близости к местам организации морской рекреации для жителей Дальнего Востока. В дальнейшем, это решение было изменено. Так же - без проведения процедуры КУПЗ, то есть без анализа и учета потребностей всех природопользователей начинается строительство мостов и других объектов по подготовке саммита АТЭС 2012 г. Во Владивостоке и на о. Русский.

В этой обстановке Практическая работа в рамках КУПЗ в основном заключается в составлении ОВОС на отдельные прибрежные объекты и проекты: строительство нефтяного терминала в б. Козьмина, строительство на нефте- и газопроводов, прокладка ЛЭП и т.д.

К сожалению, эти разработки не увязываются в единый гармонизированный социально-экономический механизм КУПЗ для прибрежных зон Приморского края как и Дальневосточного региона в целом, увязанный с природно-ресурсным потенциалом и сложившимися экологическими условиями.

Исходным и наиболее проблемным местом является определение ответственности за участки прибрежных зон, как на суше, так и на море. Нет ясности, где ответственность федеральных органов, где региональных, а где ответственность конкретных пользователей. Законодательно эти вопросы по большому счету нигде не прописаны.

В ТИГ ДВО РАН разработаны предложения по делимитации прибрежных зон на базе существующего законодательства на примере залива Петра Великого Японского моря (Рис. 6).

Сухопутные границы прибрежных зон проходят по водоразделам и по практически совпадающими с ними границам административного деления.

Морская граница прибрежных зон – внешняя граница территориального моря. Выделенная прибрежная акватория - это зона ответственности Российской Федерации и Приморского края (Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации").

Зоны ответственности за акватории конкретных административных муниципальных единиц ограничены перпендикулярами от берега из точек пересечения границ этих муниципальных образований с береговой чертой до пересечения с границей прибрежной зоны (граница территориального моря). В глубоко врезанных заливах (Амурский, Уссурийский и др.) этот перпендикуляр идет до пересечения со срединными линиями, разделяющими эти заливы и бухты.

Конкретные пользователи должны нести ответственность за состояние закрепленных за ними районов водопользования согласно «Санитарным правилам и нормам охраны прибрежных вод, морей от загрязнения в местах водопользования населения (СанПиН № 4631–88. М.: Министерство здравоохранения СССР, 1988). Это примыкающая к берегу полоса моря шириной не менее 2 миль, которая является районом прибрежного водопользования, и которая имеет нарезку на рыбопромысловые участки (РПУ). Часть этих участков по сложившейся практике эксплуатируется с рыбохозяйственными целями, а часть используется для рекреации, транспортных, военных и других целей.

Здесь изложен принцип проведения делимитации прибрежных зон на примере части Приморского края для реализации которого, на наш взгляд, имеются все социально-экономические предпосылки и достаточная законодательная база. Проблема возникает при выделении прибрежных зон, примыкающих к гигантским бассейнам великих сибирских рек и Амура. Здесь, видимо следует совмещать сухопутную границу прибрежной зоны с границами приморских краев или областей, расположенных в этих бассейнах.

Таким образом, можно отметить, что с одной стороны, в рамках идеологии комплексного управления прибрежными зонами в Дальневосточном регионе отмечается активное и плодотворное международное сотрудничество, есть успехи в разработке теоретических и методических сторон этой тематики и имеются некоторые практические наработки. С другой стороны, перечисленные виды деятельности слабо связаны между собой. Отсутствует законодательная основа, дающая определение и порядок природопользования в прибрежной зоне. Без такого закона отсутствует программа действий и исследований в этой области. Соответственно, нет действенного административного механизма по реализации комплексного управления прибрежными зонами в нашей стране.