

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

УДК 627.222.24+502.131.1

Е. Г. Кропинова, Э. П. Афанасьева

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ПРИБРЕЖНЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ОСНОВА КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ

140

Уточнено понятие «емкость территории» и показана его роль в комплексном управлении прибрежными зонами. С позиций российского и некоторых зарубежных законодательств рассмотрен термин «прибрежная территория» и управление ею. Особое внимание уделено концепции устойчивого развития и необходимости использования ее основных положений при стратегическом планировании и комплексном управлении прибрежными зонами.

This article provides a detailed definition of the concept of 'territory capacity' and its role in the integral management of coastal zones. The term 'coastal territory' and its management are considered from the perspective of the Russian and several foreign legislations. Special attention is paid to the concept of sustainable development and the need to apply its key provisions in strategic planning and the integral management of coastal zones.

Ключевые слова: комплексное управление прибрежной зоной, устойчивое развитие, емкость территории, приграничное сотрудничество.

Key words: integral coastal zone management, sustainable development, territory capacity, cross-border cooperation.

Введение

Прибрежные территории — сложные объекты, включающие географическую, экологическую, экономическую и социальную системы. Привлекательность этих территорий, связанная с усилением хозяйственного освоения, вызывает необходимость комплексного изучения потенциальных возможностей природных комплексов береговых территорий для обеспечения их устойчивого развития. По оценке А.Д. Арманды (1988), в прибрежной зоне (по горизонтали 200 м; 18 % площади земной поверхности) проживало примерно 60 % населения Земли, в ней расположено две трети городов с населением свыше 1,6 млн человек [1, с. 5]. По прогнозу ЮНЕСКО к 2025 г. эта цифра может увеличиться до 75 %. Из 23 мегаполисов Земли 16 находятся в прибрежной зоне [10, с. 38].

Решения международной конференции ООН по охране окружающей среды и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) определяют необходимость создания в странах и регионах, обладающих морским побережьем, эффективной системы комплексного управления процессами прибрежных территорий. Ряд документов, носящих реко-



мендательный характер и направленных на осознание органами управления и широкой общественностью основных задач и подходов к развитию прибрежных территорий, таких как «Кодекс поведения в прибрежной зоне», «Модельный закон о прибрежной зоне», подготовлены по инициативе Европейской Комиссии [16]. Комплексное управление прибрежными зонами в настоящее время относится к сфере изучения научно-исследовательских институтов, а вопросы, связанные с проблемами развития прибрежных территорий, — приоритеты многих программ, финансируемых ЕС.

О понятии «емкость территории»

Применительно к населению термин «емкость территории» был введен П. П. Семеновым-Тянь-Шанским в 1871 г. как «максимальная численность населения, способного получать средства к существованию, проживая на данной территории и используя её ресурсы» [7]. Емкость территории определяется максимально возможной плотностью населения и зависит от уровня развития производительных сил, типа хозяйства (в том числе степени участия в территориальном разделении труда) и природных условий.

При изучении хозяйственной деятельности людей уже рассматриваются не только физико-географические и демографические показатели, но и инфраструктурные и финансовые. Тогда определение начинает носить экономический характер: «Емкость территории (хозяйственная) — возможность расширения хозяйственной деятельности на данной площади как без крупных дополнительных затрат на ее благоустройство, главным образом путем интенсификации, комплексного использования освоенных ресурсов, так и с дополнительными капитальными затратами на обустройство и вовлечение в хозяйственное использование новых ресурсов (потенциальная емкость территории)» [18].

Помимо статических показателей, характеризующих «вместимость» в данный момент времени, для дальнейшего развития территории важно понимать, насколько эта «вместимость» позволяет развиваться системе (природной или социокультурной, экономической и др.) в будущем. Таким образом, показатель «емкость территории» может рассматриваться в качестве одного из индикаторов возможности ее устойчивого развития.

Концепция устойчивого развития на современном этапе

Саммит по устойчивому развитию в 2012 г. в Бразилии — очередной этап международного процесса, направленного на достижение устойчивого развития, предполагающего учет взаимосвязи экономических, экологических и социальных факторов жизни общества. Через 20 лет после исторической Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) мир оценил достижения и проблемы на пути к устойчивому развитию [19].

Опыт Швеции (лидера по реализации положений устойчивого развития) показывает, что концепция становится жизнеспособной только тогда, когда реализация ее ключевых установок проводится на всех



уровнях власти (политика устойчивого развития принята на уровне государства, его административных и муниципальных образований), а также в отраслевом разрезе (каждый сектор экономики разработал свои принципы устойчивости и отчитывается о следовании им и достижении поставленных индикаторов устойчивого развития).

Анализ понятия «прибрежная территория»

Прибрежная территория моря — важнейший географический объект, располагающийся в достаточно хрупкой пограничной зоне между гидросферой и литосферой; это не только полоса взаимодействия между сушей и океаном и не отдельный компонент, а сложный комплекс, включающий географическую, экологическую, экономическую и социальную системы. Определение, отражающее суть понятия «прибрежная территория» или «прибрежная зона», было предложено Европейской Комиссией: «Прибрежная территория — это пространство, где с особой интенсивностью осуществляется взаимодействие человека с окружающей средой»; «Прибрежная зона моря — это зона контакта суши с морем, включая природные комплексы — как берега, так и прилежащую морскую акваторию в границах, позволяющих обеспечить экологически сбалансированное развитие прибрежных территорий, сохранение прибрежных и морских ландшафтов и экосистем от загрязнения и уничтожения, — территория с режимом ограниченной и регулируемой хозяйственной и иной деятельности» [25].

По усредненным оценкам специалистов Всемирного банка, половина населения приморских стран проживает именно в прибрежной зоне, и миграция населения из удаленных от побережья районов в приморские имеет тенденцию к увеличению [22]. Согласно данным ЕС, половина населения стран, входящих в его состав, проживает в пределах пятидесятикилометровой зоны от морского побережья [20, с. 3].

История отечественного береговедения впервые рассмотрена в книге В. И. Лымарева [8]. Здесь же были обозначены основные проблемы, связанные с динамикой берегов, влиянием природных и антропогенных факторов.

В законодательстве Российской Федерации определения понятия прибрежной зоны до сих пор не существует. В законе «О государственном земельном кадастре» определено лишь понятие территориальной зоны (Ст. 1. Основные понятия): «Территориальная зона — часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков, и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с законодательством... Российской Федерации» [6].

Водный кодекс Российской Федерации [3] раскрывает понятие водоохраной зоны, которую можно рассматривать как земельную составляющую (сушу) прибрежной зоны.

Термин «прибрежная зона» в энциклопедическом словаре трактуется согласно принципу, сформулированному в Законе об управлении прибрежной зоной США, и с учетом принципов модельного закона ЕС «Об устойчивом управлении в прибрежных зонах» [8]. Таким образом, прибрежная зона (территория) — это:



— прибрежные морские воды и расположенные под ними или над ними поднятия земли, а также омываемое такими водами побережье с расположенными в нем или под ним водотоками (Согласно Закону об управлении прибрежной зоной США). Термин «прибрежная территория» означает также острова, временно обсыхающие районы, затапливаемые части побережья, пляжи. Сухопутные границы прибрежной территории определяются на таком удалении от моря, которое обеспечивает контроль над соответствующим районом суши, и, как сказано в Законе, «использование которого оказывает непосредственное и существенное воздействие на прибрежные воды»;

— географический район, состоящий как из сухопутной, так и из морской части, который «по меньшей мере, включает все территориальное море или его часть», а также «территории местных административных образований, примыкающих к морю» [4] (согласно модельному закону «Об устойчивом управлении в прибрежных зонах».

Теоретические разработки связаны с выделением уровней физико-географических закономерностей о береговедении, которое обладает своим предметом и методами исследования, определяющими научное содержание и задачи как современной комплексной географической науки. Такой предмет, по Г.Г. Гогоберидзе [17], — аквально-территориальная (побережная) система, изучаемая одновременно на компонентном и комплексном уровнях с целью рационального использования, охраны и преобразования природной среды. В настоящее время формируется система методов комплексного исследования берегов — геосистемных (ландшафтных), историко-географических и геопрогнозных.

Устойчивое развитие прибрежных территорий

С каждым годом становится важной потребность в устойчивом улучшении прибрежных территорий, которые включают разнообразные и высокопродуктивные местообитания, имеющие значение для развития и обеспечения местного населения средствами к существованию.

Несмотря на национальные, субрегиональные, региональные и глобальные усилия, нынешние подходы к рациональному использованию морских и прибрежных ресурсов не всегда позволяли добиться устойчивого развития, и во многих районах мира наблюдается быстрый процесс истощения прибрежных ресурсов, деградации и ухудшения состояния окружающей среды прибрежных районов [11].

Демографическое давление и чрезмерное использование как территорий, расположенных вглубь от прибрежной полосы (дамбы на речках, фермерство и туризм), так и самих берегов (канализационный слив, вывоз твердых отходов) привели к общему ухудшению процесса седиментации в береговой зоне. Вопросам изучения емкости прибрежной территории в контексте ее устойчивого развития посвящены работы по различным субрегионам мира. При этом особое внимание было уделено изучению емкости пляжей [24]. На их основе возможно проводить не только анализ существующей ситуации, но и строить долгосрочные прогнозы, необходимые для планирования и проектирования территорий.



Вместе с тем нерациональное использование ресурсов прибрежной территории и отсутствие научно обоснованных управленческих подходов зачастую приводят к негативным последствиям [15]:

- потеря экономически ценных земельных ресурсов;
- потеря собственности (жилых и хозяйственных строений, объектов инфраструктуры);
- потеря земельных ресурсов, имеющих высокую природную и эстетическую ценность;
- исчезновение морских и наземных видов животных и растений;
- утрата объектов, имеющих историческую, культурную и археологическую ценность;
- ограничение общественного доступа к прибрежным ресурсам;
- шумовое загрязнение и повышенное антропогенное давление на окружающую среду;
- загрязнение атмосферы.

Проблемы приморских районов России аналогичны зарубежным и связаны с конфликтом интересов природопользователей. В России они достигли критического уровня и могут быть разрешены через комплексное управление приморскими зонами. Это подразумевает нахождение разумных путей для преодоления коллизий юрисдикции центральных и региональных органов власти, конкуренции между пользователями ресурсов, неэффективности механизмов урегулирования споров, отсутствия соответствующего процесса принятия решений на федеральном и местном уровнях в отношении управления прибрежными районами.

Одним из важных документов для изучения и развития прибрежных территорий является Европейский кодекс поведения для прибрежных зон [21]. Его концептуальную основу составляют следующие положения: побережье — это ценный природный ресурс; этот ресурс невозобновляем; прибрежная зона имеет огромное экономическое, культурное, эстетическое, историческое значение; эксплуатация ресурсов прибрежной зоны, в том числе путем расширения городской застройки и районов загородных коттеджей вдоль побережья, ведет к утрате естественного берегового ландшафта и природных местообитаний. Один из факторов обеспечения устойчивого развития прибрежной зоны — гармонизация интересов пользователей путем создания ее правовых основ, включая ограничения использования прибрежных районов.

В России действует Водный кодекс РФ, в котором определяются параметры водоохранных зон и прибрежных защитных полос, уточняются правила эксплуатации водоохранных зон [3]. Особо выделим в нем ст. 50, которая непосредственно регламентирует проектирование, строительство и использование зданий, сооружений, водных объектов для рекреационных целей — отдыха, туризма, спорта, в том числе и обустройство пляжей.

Комплексное управление прибрежной зоной — современный научный подход к развитию прибрежных территорий

Согласно Стратегии развития морской деятельности до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р, субъекты РФ выступают ответственными исполнителями ре-



шения стратегической задачи, связанной с разработкой и реализацией программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов РФ и программ развития приморских муниципальных образований.

Для эффективного управления прибрежной территорией необходимо увязывать в одну систему природную среду и человеческую деятельность. Важные составляющие такой комплексной системы: природные процессы, создающие и поддерживающие береговые экосистемы, их состояние и продуктивность, прибрежные экосистемы, ресурсы, генерируемые прибрежными системами, потенциальная польза этих ресурсов для выполнения задач социального и экономического развития; тип и масштаб существующих и потенциальных (в контексте меняющихся социальных, экономических и политических обстоятельств) конфликтов в использовании ресурсов [14].

Особенностями комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) являются междисциплинарность, различие масштабов управления (создание управленческой вертикали), дуализм роли населения (в контексте КУПЗ население может рассматриваться как внутренняя или внешняя по отношению к приморской территории среда), приоритет стратегического планирования (по сравнению с другими типами планирования).

С позиций КУПЗ отраслевое планирование, по нашему мнению, может рассматриваться как планирование на тактическом уровне, характерными признаками которого является наличие сроков, объемов освоенных средств и т.п. Поэтому отраслевое планирование должно быть связано с КУПЗ через разработку политики действий и формулирование основных задач развития прибрежной территории. С этой точки зрения, разработка политики действий (в зарубежной практике Coastal Policy) должна быть направлена на координацию стратегий развития отраслей или отдельных предприятий (в зависимости от масштаба программы КУПЗ) в интересах общего развития прибрежных территорий на основе логистических принципов. Разработка и адаптация механизмов взаимодействия комплексного (в рамках КУПЗ) и отраслевого планирования представляется важной задачей для гармонизации отношений природопользователей прибрежных зон [13].

В крупных хозяйственных проектах должно место отведено социальным и экономическим аспектам, а защита окружающей среды вообще является доминирующей проблемой [13].

Основные принципы КУПЗ сформулированы ЕС в работе «Европейский фокус на прибрежные зоны: изменить будущее для европейских прибрежных зон» [20]:

- использовать широкомасштабный взгляд на взаимосвязанные проблемы и весь набор инструментов (законодательство, планы, экономические инструменты, информационные кампании, продвижение наилучших практик и т.д.);

- принимать решения на основе достоверных фактов и информации;

- пытаться учитывать силы природы;



- принимать во внимание непредвиденные будущие последствия;
- привлекать все заинтересованные стороны и все ответственные структуры администрации.

Именно такой подход был взят авторами за основу в проекте «Возможности и выгоды от совместного использования Вислинского залива» программы приграничного сотрудничества «Литва — Польша — Россия» (2007—2013 гг.). В ходе его реализации проводилась оценка природных условий, способствующих устойчивому развитию региона Вислинского залива, характеристика социально-экономических условий региона, разработка стратегии развития портов и гаваней, подготовка руководства по устойчивому развитию региона Вислинского залива.

Выводы

Устойчивое развитие прибрежных территорий — это комплекс мер, нацеленных на организацию хозяйственной деятельности в соответствии с принципами устойчивого развития и последующего комплексного управления ими. В качестве основного индикатора устойчивого развития считаем необходимым использовать показатель «емкость территории». Емкость, обеспечивающая ее устойчивое развитие, — оптимальные нагрузки, обусловленные природно-экологическими, демографическими и антропогенными факторами.

Список литературы

1. Арманд А. Д. Самоорганизация и саморегулирование географических систем. М., 1988.
2. Википедия прибрежных зон: [сайт]. URL: http://www.coastalwiki.org/wiki/Carrying_capacity_analysis#Tourism_carrying_capacity (дата обращения: 16.10.2012 г.)
3. Водный кодекс Российской Федерации, № 74-ФЗ от 03.06.2006 г.
4. Гогоберидзе Г. Г. Проблемы современной экономики // Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов. 2008. № 3 (27).
5. Дворцова Е. Н. Прибрежные территории: зарубежный опыт хозяйственного освоения и управления // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 7. С. 13—18.
6. Закон Российской Федерации «О государственном земельном кадастре», № 28-ФЗ от 02.01.2000 г. (в посл. редакции от 22.08.2004).
7. Лопатина Е. Б., Покишишевский В. В. К истории понятия «емкость территории» в отечественной литературе по географии населения // Вопросы географии населения СССР. М., 1961.
8. Лымарев В. И. Морские берега и человек. М., 1986.
9. Меркель А. и партия «зеленых» договорились о продолжении переговоров 11.12.2013. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131011014022.shtml> (дата обращения: 20.09.2013).
10. Плиник Н. Л. Концепция комплексного управления прибрежной зоной Санкт-Петербурга // Исследование и подготовка кадров в области морских наук. СПб., 2000. С. 37—57.
11. Повестка дня на 21 век. Раздел 2. Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития. Глава 17. Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полужамкнутые моря, и прибрежных районов и охрана, рациональное использование и освоение их живых ресурсов. Программные об-



ласти. А. Комплексное рациональное использование и устойчивое развитие прибрежных и морских районов, включая исключительные экономические зоны.

12. *Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия*. URL: <http://www.biodiversity.ru/programs/econet/docs/princeuro/main.html> (дата обращения 06.10.2013).

13. *Природопользование в прибрежной зоне*. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/146/49.php> (дата обращения 06.10.2013).

14. *Планирование. Устойчивое развитие* : [сайт]. URL: http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-rus/sustainable_development.html (дата обращения: 06.10.2013).

15. *Программа по дистанционному обучению в области комплексного управления прибрежными зонами «CoastLearn»*. URL: http://www.biodiversity.ru/coastlearn/iczm_rus/urgencies.html (дата обращения: 01.09.2013).

16. *Сычев С. Л.* Комплексное освоение прибрежной зоны Черного моря – важнейший фактор ее устойчивого развития. URL: <http://www.kazedu.kz/referat/88724> (дата обращения: 15.10.2013).

17. *Фрадкин Н. Г.* Географические открытия и научное познание Земли. М., 1972.

18. *Экология человека* : понятийно-терминологический словарь. URL: http://human_ecology.academic.ru/1464/Емкость_территории (дата обращения: 21.09.2013).

19. *«Рио+20»: человечество на пути к устойчивому развитию*. URL: <http://www.есоaccord.org/rio20/> (дата обращения: 20.08.2013).

20. *EU focus on coastal zones: Turning the tide for Europe's coastal zones*. URL: http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/2000brochure_en.pdf (дата обращения: 15.10.2013).

21. *European code of conduct for coastal zones*. URL: <http://www.coastalguide.org/code/cc.pdf> (дата обращения: 15.10.2013).

22. *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management* / ed. by Jan C. Post, Carl G. Lundin. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series № 9. The World Bank. 1996.

23. *Ortolano L.* Environmental Planning and Decision Making. N. Y., 1984.

24. *Pessoa R. M. C., Pereira L. C. C., Sousa R. C., Magalhães A., da Costa R. M.* Recreational Carrying Capacity of an Amazon Macrotidal Beach During Vacation Periods // *Journal of Coastal Research*. 2013. № 65. P. 1027–1032.

25. *The Situation in Europe's Coastal Zones*. URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/situation.htm> (дата обращения: 20.09.2013).

Об авторах

Елена Геннадиевна Кропинова – канд. эконом. наук, канд. геогр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: ekropinova@kantiana.ru

Эльвира Петровна Афанасьева – асп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: ela1962@yandex.ru

About the authors

Dr Yelena Kropinova, Ass. Prof., I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: ekropinova@kantiana.ru

Elvira Afanasyeva, PhD student, I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: ela1962@yandex.ru