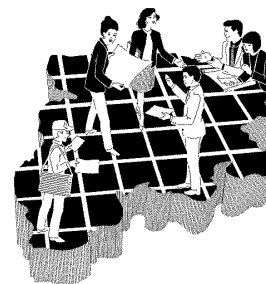


ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ



В.С. БОНДАРЕНКО

УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В БЕРЕГОВЫХ РЕГИОНАХ: ОПЫТ США

Многие классические и общеизвестные проблемы природопользования приобретают особую остроту в береговой зоне рек, озер, морей и других акваторий. Это связано с повышенной социально-экономической притягательностью этих регионов, с их ускоренными темпами развития и, как следствие, с повышенной нагрузкой на береговые экосистемы.

Особенности природопользования в береговых регионах. Особенности экосистемных связей в береговой зоне таковы, что акватория как бы возвращает на берег большую часть вещественных и энергетических отходов, причем на весьма значительном удалении от их источников, что формирует проблему трансграничных загрязнений. Так, разработки полезных ископаемых и разливы нефтепродуктов в таких регионах нередко приводят к международным правовым коллизиям или конфликтам.

Крайне осложняется проблема природопользования в береговой зоне наличием здесь различных форм собственности и сфер юрисдикции: береговая территория — собственность или сфера юрисдикции местных властей данной страны, прилегающая акватория и шельф — собственность или сфера юрисдикции центрального правительства.

Интересно отметить, что с позиций регионального управления природопользованием географические характеристики и размер водоема не имеют принципиального значения, поскольку основные диагностические экосистемные связи, особенности и проблемы природопользования на побережье (в береговых зонах) различных водоемов аналогичны. Так, только в береговой зоне происходит физико-химический контакт акватории и территории и формируются особые “земноводные” биологические виды флоры и фауны, с той лишь разницей, что в зоне соляных озер и морей эти виды носят более или менее заметные черты галофитности (“любви и солености”).

Только для береговой зоны характерны особые микроклимат, ветровой режим (бризы или муссоны), геоморфологические процессы (эрозия берегов, образование пляжей и др.).

Трансграничные загрязнения распространяются на различные расстояния: на побережье морей и океанов — на многокилометровые пространства (муссоны или береговые портово-промышленные комплексы), на побережье малых рек и озер — на 2—3 м.

Эти и другие особенности послужили предпосылкой формирования довольно важного направления в современной регионалистике — регионального управле-

Валерий Семенович БОНДАРЕНКО, кандидат географических наук, доцент кафедры международных экономических отношений Белорусского торгово-экономического университета потребительской кооперации.

ния береговыми зонами. Так, еще в 1973 г. Экономический и Социальный Совет (ЭСС) ООН рекомендовал Секретариату ООН “предпринять соответствующие меры с целью разработки междисциплинарной программы развития и управления береговыми зонами... поскольку они являются одним из наиболее ценных достояний многих стран... а управление и рациональное их использование является важным элементом национальных планов развития” [1].

За истекшие 30 лет многие страны осуществили более или менее заверченный комплекс мер, нацеленный не только на разрешение типичных проблем “берегопользования” (иногда, особенно в англоязычной литературе, встречается и такой термин), но также на формирование определенной системы регионального управления береговой зоной и соответствующей региональной политики. В наиболее завершенном виде система предстает в США, что объясняется особой исторической и социально-экономической ролью побережья в жизни этой мировой супердержавы. Так, более 70 % населения США проживает в 50-мильной зоне вдоль побережья двух океанов. За 30 лет численность населения прибрежных графств (counties) в США почти удвоилась, плотность населения примерно в 5 раз выше средней по стране, причем на побережье Флориды темп роста составляет до 4000 чел. в неделю [2]. По некоторым оценкам, около 80 % ВВП страны формируется в береговой зоне, однако методика таких подсчетов не детализируется.

В США в 70–80-е гг. XX в. сформировался так называемый *программный подход* к региональному управлению природопользованием на побережье двух океанов, а также в береговых зонах Великих озер и других важных в социально-экономическом отношении водоемов.

В 1970 г. принята Программа Великих Озер (Great Lakes Program), которую считают “первой географически ориентированной программой по окружающей среде” в США [2], поскольку другие программы носили не комплексный, а отраслевой характер (например, санитарно-технический и т.п.). Позже заключено соответствующее соглашение с Канадой и создано специальное ведомство (Great Lakes National Program Office) по управлению программой и координации действий двух стран в этом регионе.

В 1972 г. принят федеральный Акт об управлении береговыми зонами (Coastal Zone Management Act), что ознаменовало качественно новый уровень понимания проблемы и подхода к ее разрешению. В целом этот документ имеет рекомендательный характер: властям штатов предложено разрабатывать и принимать программы управления соответствующих береговых зон, формулируются некоторые общие принципы таких программ, цели и методы их достижения в конкретных условиях штата. Одна из статей федерального Акта предусматривает определенный порядок финансирования некоторых процедур и мероприятий, проводимых властями штата в рамках реализации береговой программы.

К 1979 г. более 20 штатов приняли собственные береговые программы, но лишь 19 из них получили федеральное одобрение [2]. При Национальной океанической и атмосферной администрации был организован отдел по управлению береговой зоной, на который возложена, наряду с прочим, функция оценки и одобрения береговых программ штатов. При отсутствии такого одобрения мероприятия программ не финансируются, что, однако, не означает обязательного отказа властей штата от своей программы. Например, береговая программа штата Вирджиния, принятая в конце 1970-х гг., многие годы не получала федерального одобрения, хотя предлагаемые меры широко использовались на практике.

Сущность программного подхода. Основным документом, регламентирующим землепользование (процесс купли-продажи земли, строительные нормы и др.), является принимаемый законодательными органами штата Акт об управлении береговыми зонами. Это очень небольшой по объему документ (иногда до 5 страниц), где перечисляются те законодательные акты, положения, которые имеют отношение к береговой зоне. Однако он не только “путеводитель” по лабиринту американского законодательства, но и *обязывает* власти графств участвовать в выполнении рекомендаций береговых программ в том случае, если территория

этих графств включается в пределы береговой зоны. В иных случаях графствам лишь рекомендуется участвовать в проведении соответствующих мер.

Береговая программа штата представляет собой весьма пространный документ (около тысячи страниц), в котором не только предлагаются возможные решения, но и описываются существующие проблемы, их причины и взаимосвязи, тенденции развития. Федеральный акт советует включать в береговые программы штатов очень широкий круг вопросов, однако эти рекомендации по разным причинам не всегда учитываются, что вызывает оживленное обсуждение в специальной литературе и прессе.

Создаются новые или реорганизируются существующие ведомства, которые занимаются исследованием, контролем и планированием природопользования, предлагают необходимые изменения или совершенствования законодательства, регламентирующего землевладение и землепользование в береговой зоне: координационные комитеты по ее управлению.

Эти органы, как правило, формируются главами тех ведомств, которые занимаются вопросами охраны и рационального использования природных ресурсов. Например, в штате Флорида, вся территория которого объявлена “береговой зоной”, в такой комитет входят главы: департаментов торговли, природных ресурсов, регулирования природной среды, транспорта, здравоохранения, общественных работ; комиссии по дичи и пресноводной рыбе; отдела архивов и истории при департаменте штата; отделов лесного хозяйства при департаменте сельского хозяйства, коммунальных служб; бюджета и планирования, который подчиняется губернатору штата [3].

Члены комитета принимают обязательство подчиняться совместным резолюциям. Одно из ведомств, наиболее тесно связанное с конкретной работой по охране природы и управлению природопользованием в береговой зоне, является своего рода “лидером” в таких комитетах: в его функцию входит организация и проведение основных комплексных исследований, подготовка материалов для работы комитета, изучения и принятия предлагаемых проектов решений. Обычно роль лидера отводится департаменту регулирования природной среды, при котором формируется отдел управления береговой зоной.

Главной практической задачей работы таких комитетов является разработка системы юридических и экономических “рычагов”, посредством которых можно направить экономическое и социальное развитие береговой зоны в обоснованном программой направлении. В обобщенном виде можно выделить следующие содержательные аспекты береговых программ.

Анализ экологической “позиции” различных видов социально-экономической активности и соответствующие рекомендации. Причем рассматриваются не только отрасли, локализованные в береговой зоне, но и удаленные “потенциальные” загрязнители побережья. Так, значительное внимание уделяется сельскому и лесному хозяйству как отраслям, активно влияющим на поверхностные и подземные воды.

Во многих штатах запрещается, например, строительство жилых домов в непосредственной близости к береговой линии, рекомендуются определенные типы мостов в нижнем течении рек и др. В штате Калифорния в результате этих мер стоимость разрешения на строительство береговой зоны возросла до 30–40 тыс. дол., т.е. до стоимости лицензии на производство спиртных напитков. Важный аспект береговых программ — рекомендации по планированию и регулированию землепользования. Разрабатывается система приоритетов, основным критерием построения которой является, как правило, непосредственная потребность отрасли в близости к акватории. Включают береговые программы вопросы охраны исторических и археологических памятников, планы эвакуации на случай стихийных бедствий и др.

Определение понятия и географических границ береговой зоны. В подавляющем большинстве официальных документов и научных публикаций по данной проблеме отсутствует строгое установление объекта исследования, т.е. береговой зоны. Научные разработки, число которых резко возросло в начале 1980-х гг., посвящены совершенствованию экономической оценки ресурсов и последствий загрязнения природной среды побережья, вопросам моделирования природных и

социально-экономических процессов и явлений, планирования и регулирования землепользования, проблеме сравнения и оценки эффективности береговых программ штатов и т.д. В таком подходе — или в отсутствии подхода — к формулировке исходного понятия проявляется характерная для многих отраслей науки на Западе традиция так называемого “ползучего эмпиризма”.

Традиционно в термин “береговая зона” вкладывается смысл, который априори “считается разумным”, аксиоматичным, вытекающим из естественно сложившейся терминологии.

Отсутствие однозначных формулировок компенсируется большим разнообразием подходов к практической делимитации береговой зоны. Проблеме определения ее географических границ посвящено немало специальных исследований. В береговых программах штатов разрабатываются собственные подходы, отвечающие местным условиям. В общем виде их можно подразделить на три группы: физико-географический подход, когда границы береговой зоны устанавливаются лишь на основе физико-географических природных характеристик побережья, экономико-географический, когда используются лишь экономико-географические показатели; комплексный, или, по американской терминологии, “двухзвенный” подход, когда оцениваются природные характеристики, и социально-экономические соображения и обстоятельства. Причем это относится к выделению континентальной (сухопутной) границы береговой зоны, а ее морская (водная) граница определяется либо на основе физико-географических параметров, либо произвольно. Целесообразность того или иного подхода оценивается соответствующим штатным ведомством (координационным комитетом, комиссией, департаментом и т.п.) при разработке береговой программы. Так, в штате Аляска, где преобладает очень сложный гористый рельеф и относительно невысокий уровень развития производительных сил, в качестве континентальной границы береговой зоны принята отметка высоты местности в 1000 футов выше уровня океана: вся территория ниже ее включается в береговую зону. Этот критерий принят на том основании, что менее возвышенные водоразделы, а также локализованная здесь хозяйственная деятельность оказывают прямое воздействие на прибрежные акватории, на нерестилища и др. Местным властям разрешается несколько изменять эту границу в соответствии с конкретными природоохранными мероприятиями [2, 3].

В Калифорнии граница береговой зоны проводится на расстоянии 1000 ярдов в сторону континента. Уровень развития хозяйства в этом штате весьма высок, причем отмечается его концентрация в непосредственной близости к океану. На берегу принимаются меры по сдерживанию роста производительных сил и проведение границы зоны обусловлено стремлением активизировать развитие хозяйства в относительно удаленных районах.

В штате Коннектикут применяется “двухзвенный” (комплексный) подход. В качестве экономико-географического критерия используются границы 36 городов побережья. Среди физико-географических критериев для этих целей рассматриваются “границы приливов и регулярно увлажненных земель” (“ветланд” — “увлажненная земля” — термин, широко распространенный в англоязычной “береговой” литературе; однозначной трактовки не имеет. Наиболее близко по значению понятие “марш” — термин, употребляемый и в отечественной литературе. Важнейшим критерием “увлажненных земель” служит влаголюбивая растительность). Континентальная граница береговой зоны здесь проводится на расстоянии 1000 футов от максимальных отметок распространения этих явлений. В штате Флорида вся территория включается в береговую зону, поскольку здесь “весьма мала средняя высота поверхности над уровнем океана, высок уровень подземных вод, береговая линия имеет очень большую протяженность, а также велико количество рек” [3, 223]. Кроме того, большинство населенных мест Флориды расположено не далее 70 миль от берега океана. Считается, что эти поселения непосредственно участвуют в загрязнении зоны, а потому либо целенаправленно становятся объектами управления, либо неизбежно попадают под соответствующие меры, проводимые на побережье. Морская граница проводится на расстоянии 3 морских миль

(5,56 км) на восток, в сторону Атлантического океана и 3 морских лиг (16,68 км) на запад, в сторону Мексиканского залива.

Эти и другие примеры позволяют сделать следующее обобщение. Физико-географический подход к определению границ береговой зоны является приоритетным в том случае, если: а) степень территориальной концентрации хозяйства и (или) населения на побережье относительно невысока, либо: б) профилирующие виды социально-экономической активности штата непосредственно зависят от состояния природной среды побережья (например, рекреационное хозяйство во Флориде).

Вопрос об эффективности программного управления береговой зоны и об адекватности береговых программ весьма сложен. Особенность американского опыта — исключительно важная и весьма самостоятельная роль местных (штатных) органов управления, что едва ли поддается однозначной оценке. Так, для решения задач локального уровня самостоятельность местных органов необходима и вполне достаточна, но проблемы иного масштаба требуют более высокой компетенции и значительных ресурсов.

Каждый штат имеет не только права, но и реальные возможности для самостоятельной разработки и реализации собственных программ управления и развития практически в любой сфере, тем более в сфере охраны природы, природопользования, регулирования территориальных процессов. Эти возможности сводятся к юридическим и финансовым.

Каждый штат имеет свою конституцию и обладает суверенными правами формирования собственного бюджета как через налоги (федеральные и местные), так и другими способами. Традиционно местные деловые круги принимают непосредственное, более или менее активное участие в финансировании и осуществлении региональных программ, разумеется, при условии их непротиворечия собственным интересам. Хотя проблема ограниченности финансовых средств теоретически существует всегда, на практике этот механизм нередко обеспечивает не только необходимые, но достаточные возможности для осуществления региональных программ. Различные регионы находятся в разных условиях, поэтому обладание равными правами не означает равенства реальных возможностей. Задачу некоторого выравнивания этих возможностей в определенной степени выполняет федеральное финансирование. Распределение федеральных ресурсов между регионами и штатами направлено на сглаживание диспропорций между ними. Это является если не единственным, то главным средством проведения федеральной политики.

Федеральная дисциплина ограничена рамками предоставления или отказа в предоставлении финансовых ресурсов из центра. Но отказ от субсидирования не обязательно ведет к отказу от достижения поставленных национальных задач и к конфликту различных уровней управления: те же задачи на местах могут решаться иными средствами.

Для взаимодействия федерального и штатного уровней характерно, что почти вся практическая работа по разработке и осуществлению региональных программ делается на уровне штатов, поскольку именно они обладают необходимыми организационными и материальными предпосылками, максимально приближенными к потребностям и специфике региона.

На федеральном уровне разрабатываются лишь общие принципы политики в какой-либо сфере и, в ряде случаев, методические рекомендации по ее проведению. Федеральные органы и структуры ориентированы именно на эти функции. Кроме того, федеральные органы также выполняют функции контроля за использованием средств по целевому назначению. На этом фоне складываются довольно своеобразные экономические и организационно-управленческие приемы и методы решения конкретных задач регионального управления. Во-первых, каждый штат имеет собственные организационные структуры управления, поэтому даже аналогичные программы осуществляются с определенным своеобразием. Во-вторых, аналогичные региональные проблемы в зависимости от местных условий разрешаются с помощью различных методов и механизмов, которые в сумме составляют характер соответствующей региональной программы. Наконец, весьма различны региональные проблемы, что также влияет на местные структуры управления.

Очень высокая степень самостоятельности штатов в решении местных проблем сочетается с ясным и однозначным разделением полномочий и ответственности между различными уровнями управления. Разграничение этих полномочий составляет сущность американского понимания принципа “федерализма” и заложено в основу функционирования государственной машины США. Причем в условиях экологизации производства, других сфер общественной и даже политической жизни эта роль в целом возрастает.

В организации и проведении природоохранных работ главенствующая роль штатов и других местных органов неоспорима, хотя есть различия в зависимости от конкретных мероприятий и компонентов природной среды. Так, в охране земель (предотвращение их загрязнения, противоэрозионные меры) основную роль играют штаты и местные органы; в области охраны воздушного бассейна основная часть государственных расходов США приходится на финансирование федеральных органов; в охране водных ресурсов роль штатов (ранее очень высокая) несколько снизилась.

Особенно велика роль штатов и местных органов в регулировании землепользования. Собственная политика штата в этой сфере косвенно влияет на многие региональные процессы, которые сами по себе неподконтрольны штатам. Так, штаты осуществляют зонирование территории по характеру ее использования, прямой контроль над размещением потенциально опасных в экологическом отношении объектов, устанавливают дифференцированные ставки по налогообложению объектов и арендной платы за землю. Налоговые льготы предоставляются, например, фирмам, ставящим очистное оборудование, предоставляются права на ускоренную амортизацию основного капитала очистных сооружений. В ряде случаев снижаются ставки местного имущественного налога, штатного налога на прибыль корпораций и др.

Среди очевидных достоинств программного подхода следует отметить его динамику и гибкость: разнообразие береговых и не только береговых программ является богатым источником их развития и совершенствования при коренной связи с местными условиями.

Очень важно, что береговые программы совместимы практически с любыми другими подходами к организации регионального управления. Именно это обстоятельство обусловило широкое распространение американского опыта во многих странах мира. Интересен опыт США в этой сфере и для Беларуси.

Во-первых, береговые программы — это пример наиболее сложных комплексных программ регионального управления природопользованием. На побережье приходится управлять водными, рыбными, земельными, лесными ресурсами, а также в ряде случаев решать проблемы разработки полезных ископаемых в береговой зоне или на шельфе, причем в условиях различной юрисдикции на территории и на акватории, в условиях различных форм собственности. Это актуально и для Беларуси.

Разработка береговых программ в США предполагает конструктивное сотрудничество представителей различных отраслей и ведомств. В США также широко изучается практика других стран, в том числе с иными политэкономическими системами [4, 337–363].

В Беларуси разработана общенациональная Программа устойчивого развития окружающей среды, актуальна задача ее детализации на уровне областей и целостных природно-экономических регионов: Полесье, Поозерье, бассейн Буга или Днестра и др. На наш взгляд, именно береговые программы должны поставить “несущую региональную конструкцию” для дальнейшей работы над этой программой и концепцией устойчивого развития природной среды нашей страны. Именно таково природно-экологическое значение наших рек, речных бассейнов и береговых зон.

Литература

1. *Levy J.-P.* Elements d'une methologie Internationale de gestion des zones cotieres // 2-e Colloque Internationale exploitations d' oceans. Bordeaux, 1974. Vol. 5.
2. *Харвей Д.* Научное объяснение в географии. М., 1974.
3. *Бондаренко В.С.* Британский опыт охраны природы морского побережья // Изв. ВГО. 1988. № 3.
4. *Bondarenko V.S.* Coastal Management in the USSR: Perestroika on the Coast // Coastal Management, USA. 1990. Vol. 18.