

УДК 338.1(470.1/.2)

ББК 65.374.6(235.1)

© Васильев А.М.

Комплексный подход к организации морехозяйственной деятельности в Западной Арктике

Обоснована необходимость использования интегрированного управления морехозяйственной деятельностью на Западно-Арктическом шельфе, в первую очередь в Баренцевом море. Исследован опыт применения для этих целей «Морского пространственного планирования», проектов «Оценки воздействия на окружающую среду», методологии «Комплексного управления прибрежными зонами». Для исключения противоречий при интегрированном управлении доказывается необходимость совершенствования законов РФ.

Морехозяйственная деятельность, интегрированное управление, морское пространственное планирование, оценка воздействия на окружающую среду, комплексное управление прибрежными зонами.



**Анатолий Михайлович
ВАСИЛЬЕВ**

доктор экономических наук, зав. отделом экономики морской деятельности в Арктике Института экономических проблем им Г.П. Лузина КНЦ РАН
vasiliev@pgi.ru

Арктическое и Атлантическое направления реализации национальной морской стратегии географически и функционально включают в себя ряд наиболее значимых для Российской Федерации территорий и акваторий. В пределах этого пространства заметно выделяется Баренцево море, что диктуется двумя важнейшими факторами: во-первых, его особой геополитической и военно-стратегической ролью и, во-вторых, наличием богатых промышленных запасов природных ресурсов. Сегодня эти факторы в силу растущих противоречий глобализации превращаются в конкурентные преимущества [3, 6].

Выгодное экономико-географическое положение, возможность круглогодичной навигации с прямыми выходами международных торговых путей на рынки Европы и США в сочетании с уникальными запасами

углеводородов на шельфе и высокопродуктивной биоресурсной базой буквально подталкивают целый ряд стран и, конечно, Россию к комплексному освоению природно-ресурсного потенциала Баренцева моря.

Есть все основания полагать, что до 2020 г. этот регион станет одним из важнейших источников топливных ресурсов и существенным фактором глобальной энергетической безопасности. Но при этом недопустима утрата Баренцевым морем статуса одного из важнейших биоресурсных бассейнов Мирового океана из-за развития здесь шельфовой нефтегазодобычи. Следовательно, Баренцево море неизбежно будет трансформироваться в «интегральный район» со всеми вытекающими требованиями к рациональному природопользованию и управлению.

В последние 10 – 15 лет вопросы комплексного (интегрированного) подхода к управлению морскими природно-хозяйственными системами приобрели важное значение [1, 4, 7, 11]. Такой интерес вызван неэффективностью отраслевых и ведомственных подходов к управлению, приводящей к конфликтности природопользователей и нарастанию антропогенных угроз морским экосистемам в районах интенсивной хозяйственной деятельности. В качестве основного инструмента реализации морской политики развитые страны используют в последние годы морское пространственное планирование (МПП), основанное на экосистемном подходе к планированию и управлению морской деятельностью. Исследование методологии МПП показывает, что его цель состоит в том, чтобы создать условия для эффективного сосуществования различных отраслей, в особенности рыболовства, нефтегазовой деятельности и морского транспорта. МПП должно содействовать выработке общей позиции в вопросах управления рассматриваемым морским регионом среди представителей различных отраслей, местных, региональных и центральных органов власти, а также среди представителей организаций охраны природы и групп, представляющих другие интересы, в рамках устойчивого развития.

Морское пространственное планирование является в настоящий момент одним из инструментов комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) и проведения в жизнь морских политик. Оно обеспечивает возможность системного и долгосрочного использования морской среды человеком путем более рациональной и эффективной организации морского пространства, регулирования взаимодействия между видами пользования, обеспечения сбалансированности развития морской деятельности и защиты морской окружающей среды.

МПП это способ улучшения эффективности принятия решений по организации антропогенной деятельности в морской среде, основанный на применении экосистемного подхода. Оно дает возможность комплексного, долгосрочного и последовательного регулирования использования морского пространства.

Цель морского пространственного планирования – установить более рациональную организацию использования морского пространства и взаимодействия между видами использования, сбалансировать требования развития с необходимостью защиты окружающей среды и содействовать достижению социальных и экономических целей путем планирования и открытого обсуждения.

Морское пространственное планирование как эффективный способ функционального зонирования и стратегической оценки возможностей использования морских акваторий, несмотря на некоторую ограниченность применения, связанного с отсутствием в настоящее время необходимого нормативного закрепления, может стать полезным инструментом разработки прибрежно–морского компонента Стратегий и комплексных программ социально-экономического развития приморских территорий.

Развитие Морского пространственного планирования является одним из перспективных направлений улучшения системы управления морской деятельностью, обозначенных Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года [9].

В арктическом регионе успешным примером мировой практики пространственного плана управления морской деятельностью является «Комплексный план управления Баренцевым морем», разработанный в период 2002 – 2006 гг. Норвегией.

Главная цель плана заключается в том, чтобы создать благоприятные условия для устойчивой эксплуатации ресурсов Баренцева моря, развития транспорта и другой деятельности по производству ценностей и одновременно с этим поддерживать структуру, функции и продуктивность существующих экосистем. В качестве других примеров можно назвать «План комплексного управления восточно-шотландским шельфом» (Канада, 1998 – 2007 гг.), «Морской закон / Пилотный проект Ирландское море» (Великобритания, 2002 – наст. время), «Генеральный план бельгийской части Северного моря, (Бельгия, 2003 – 2005 гг.), «Комплексный план управления Северным морем, 2003 – наст. время), «Пространственный план Северного и балтийского моря, 2004 – наст. время) [10].

Хозяйственная деятельность, осуществляемая в пределах отдельных морей (транспорт, рыболовство, нефтегазодобыча и др.) не образует единую системную общность и не направлена на интегральный полезный результат. Не случайно, существуют понятия «рыбохозяйственный комплекс», «судоремонтный комплекс», «нефтегазовый комплекс» и т.д. Только по мере роста рациональных взаимосвязей и достижения оптимального сочетания основных отраслей специализации на море и побережье, формируется единый морехозяйственный комплекс в масштабах страны или региона. В первую очередь эти процессы охватывают интегральные морские районы.

Таким образом, на пространствах Мирового океана фундаментом «единиц планирования и управления» выступают морские и береговые экосистемы, а надстройкой – отраслевые морехозяйственные комплексы. Содержательное объединение этих двух компонентов в единое целое

наиболее адекватно реализуется в рамках понятия «региональный морской хозяйственный комплекс» (РМХК), который представляет собой форму объединения природы, хозяйства и общества.

В Баренцевом море внутренние пространственные взаимоотношения между различными природопользователями только складываются, отражая начальную стадию развития новой, более комплексной эколого-экономической ситуации, а впоследствии – эколого-экономической системы. До последнего времени отсутствие конкуренции рыбному хозяйству способствовало формированию здесь монопольной психологии природопользования. В настоящее время формируется ситуация разностороннего использования ресурсов шельфа, и интегрированное управление различными видами морехозяйственной деятельности может стать инструментом, обеспечивающим устойчивое развитие [8].

Традиционно северные морские районы и Баренцево море, прежде всего, использовались для рыбной ловли и морских перевозок. Сегодня данная картина претерпевает существенные изменения. Добыча нефти и газа, транспортные перевозки нефти вдоль побережья (существующие – на запад и развивающиеся – на восток), рост числа кораблей, совершающих прибрежные круизы и круизы по морских территориям Арктики, а также разведка морских биоресурсов являются новыми видами деятельности, которые требуют координации, оценки интересов и регулирования по отношению к традиционным видам деятельности. Особенно это касается взаимоотношений между нефтяной деятельностью и рыболовством, между морским транспортом и рыбной отраслью и между транспортом и газовой деятельностью.

Потребность в существовании и действенной межсекторальной системе управления морской деятельностью усиливается изменениями, происходящими в хозяйственной структуре. С точки зрения создания экономических ценностей Баренцево и прилегающие моря обладают большим потенциалом.

Из широкого спектра возможных подходов к разработке систем управления наиболее эффективен, как уже выше отмечалось, комплексный или интегрированный [6, 7, 12]. Концепция интегрированного подхода включает в себя четыре необходимых компонента:

- во-первых, в расчет должны приниматься связи между всеми основными экосистемными компонентами в пределах выделенной акватории, водной толщи, дна и берегов (как абиотическими, так и биотическими);

- во-вторых, управленческие действия должны планироваться и реализовываться в контексте долговременной стратегии развития;

- в-третьих, отношения между различными природопользователями и связанные с ними социально-экологические интересы и ценности должны рассматриваться совместно;

- в-четвертых, территориальные противоречия природопользования должны решаться путем поиска механизма трансформации корпоративных интересов в общегосударственные в целях достижения стратегического компромисса.

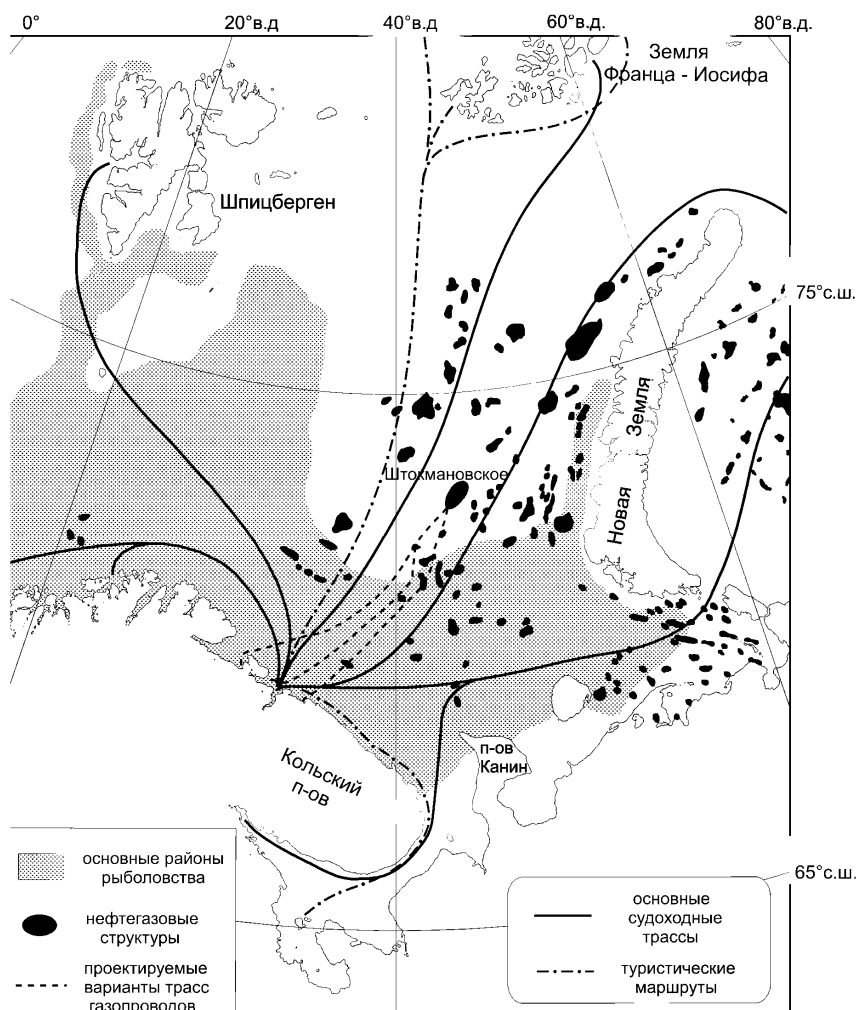
В России система взглядов и методов в этой области только формируется. В связи с этим идеи экосистемного подхода к разработке МПП представляются весьма перспективными. Механизм формирования МПП может включать в себя следующий ряд последовательных действий: изучение исходного состояния морского

объекта и его анализ с позиции хозяйственной деятельности → прогнозирование антропогенных изменений системы в результате планируемой хозяйственной деятельности → выбор методов и мероприятий для минимизации негативных последствий. Эта последовательность действий соответствует методологии разработки проектов «Оценки воздействия на окружающую среду» (ОВОС). Однако в данном случае ОВОС должна быть применена не только к отдельным проектам, но и к районам функционирования отдельных отраслей с последующим распространением на всю управляемую акваторию.

Применительно к Баренцеву морю перенос акцентов с оценок отраслевых экологических последствий (например, нефтегазовых) на функциональные позволяет уйти от «противостоящих» друг другу процедур ОВОС (например, рыболовство против нефтегазодобычи) к стратегическим, территориальным, то есть создать аналитическую и прогностическую основу морского пространственного планирования.

Особенно наглядно последствия многопользовательского режима проявляются в соперничестве за использование дна, берегов, акваторий, местообитаний. В частности, в Баренцевом море рыболовство и нефтегазодобыча потенциально конкурируют за пространство почти на всей площади бассейна. На *рисунке 1* показано расположение рыбопромысловых районов и перспективных нефтегазовых структур в Баренцевом море. Выделяется ряд потенциально конфликтных районов, например, структуры Мурманского и Северо-Кильдинского месторождений, где доля средне-многолетнего вылова рыбы относительно высока. В Баренцевом море эта конкуренция пока не критична, однако в будущем может стать вполне реальной.

Рисунок 1. Природно-хозяйственная система Баренцева моря (объект управления) [8]



Конкуренция «за место» в морях высока. Тем не менее по мере развития техники и технологий в зону непосредственного хозяйствования будут включаться все более удаленные от суши морские и океанические пространства (например, добыча нефти и газа на континентальных склонах), расширяя тем самым масштаб управляемой подсистемы и увеличивая зоны потенциальных конфликтов.

В «Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2010 г. №2205-р) в качестве стратегической цели предусмотрен «переход к ком-

плексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления». Количество приморских субъектов РФ, реализующих или разрабатывающих такие программы, должно составить 21. Управление морским природопользованием, согласно «Стратегии...», должно развиваться по пути:

- «введения и развития интегрального (межотраслевого) управления на всех уровнях, рассматривающего морепользование как целостный объект управления и

направленного на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды;

— расширения морской составляющей программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий до границ акваторий, находящихся под юрисдикцией РФ;

— использования и развития инструментария морского пространственного планирования».

Необходимо отметить, что в документе федерального уровня вопрос о необходимости комплексного планирования и управления морепользованием ставится, возможно, впервые. Достижение заявленных целей и задач предполагается в основном исполнением отдельных отраслевых программ при координирующей роли Правительства РФ.

Учет приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве единого объекта государственного управления направлен на совершенствование регионального стратегического социально-экономического планирования и будет способствовать формированию механизмов вертикальной и горизонтальной интеграции стратегий и программ развития. Это позволит гармонизировать интересы федерального центра и регионов, отдельных природопользователей, оптимизировать структуру и повысить эффективность государственной поддержки развития прибрежной зоны.

Наиболее распространенной и хорошо апробированной в мировой практике природопользования интегральной моделью управления в этом случае является комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ). Методология КУПЗ направлена на создание оптимальной хозяйственной структуры прибрежно-морских пространств, повышение эффективности морской и прибрежной хозяйственной

деятельности за счет урегулирования противоречий, возникающих в процессе конкурентного использования морских и прибрежных ресурсов, улучшения организационных возможностей и развития человеческого потенциала.

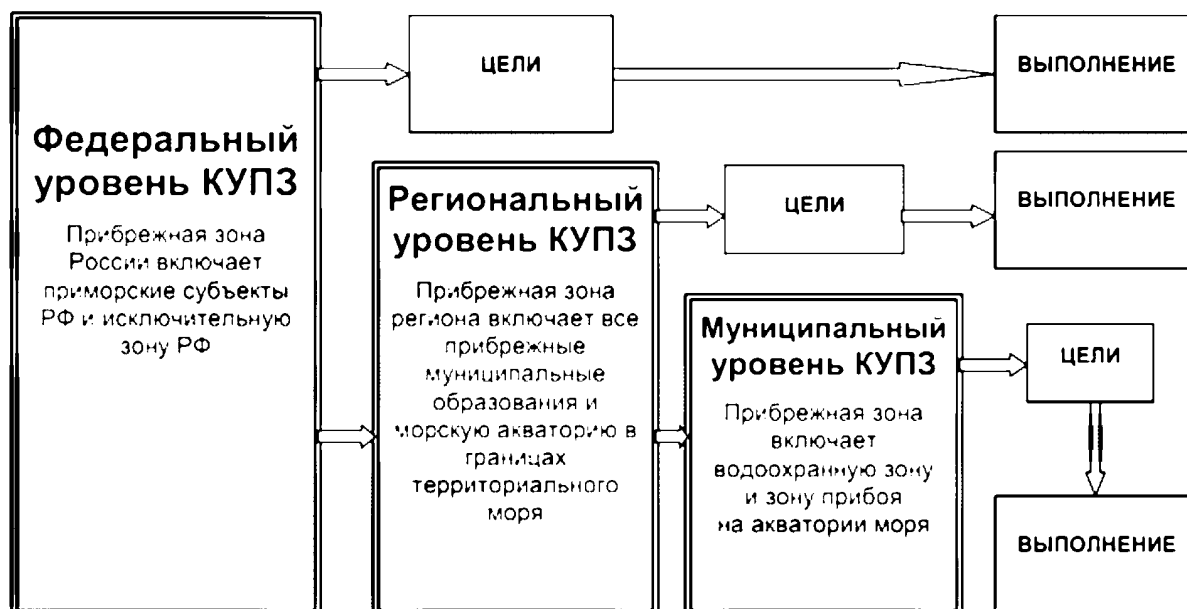
По мнению Минэкономразвития, региональные стратегии и программы социально-экономического развития всех приморских субъектов Российской Федерации и их приморских муниципалитетов должны содержать отдельный блок в виде прибрежно-морского компонента, направленного на обеспечение инноваций и достижение синергии за счет скоординированного развития морской деятельности и ее береговой инфраструктуры. Структура и содержание прибрежно-морских компонентов стратегий и программ развития различного уровня должны дополнять друг друга, создавая тем самым общую систему стратегического планирования.

Проектом «Методического пособия по подготовке прибрежно-морского компонента...» (не опубликован) предусматривается трехуровневая структура компонента (рис. 2).

По нашему мнению, на муниципальном уровне в зону должны входить территория муниципалитета и территориальное море в границах образования, что позволит планировать развитие прибрежного промысла и заниматься добычей морской рыбы в личных целях.

Одним из инструментов, содействующих переходу от отраслевых методов управления к интегрированному, является кластерный подход, который сочетает в себе межотраслевой и территориальный принципы, позволяет учесть внутренние и внешние тенденции и изменения в структуре основных факторов производства, обеспечивает комплексный подход к планированию социально-экономического развития приморских территорий.

Рисунок 2. Принципиальная схема трехуровневой вертикальной структуры КУПЗ с указанием сухопутных границ приморских территорий и морских границ прибрежных акваторий, соответствующих различным уровням государственного управления



Морская деятельность, представляющая систему взаимодействия различных видов деятельности и обладающая значительным мультипликативным эффектом, является перспективным объектом для использования кластерного подхода.

Кластерный подход фактически изменяет содержание государственной промышленной политики. В этом случае усилия государственных органов должны быть направлены не на поддержку отдельных предприятий и отраслей, а на развитие взаимоотношений: между поставщиками и потребителями, между конечными потребителями и производителями, между самими производителями и правительственными институтами.

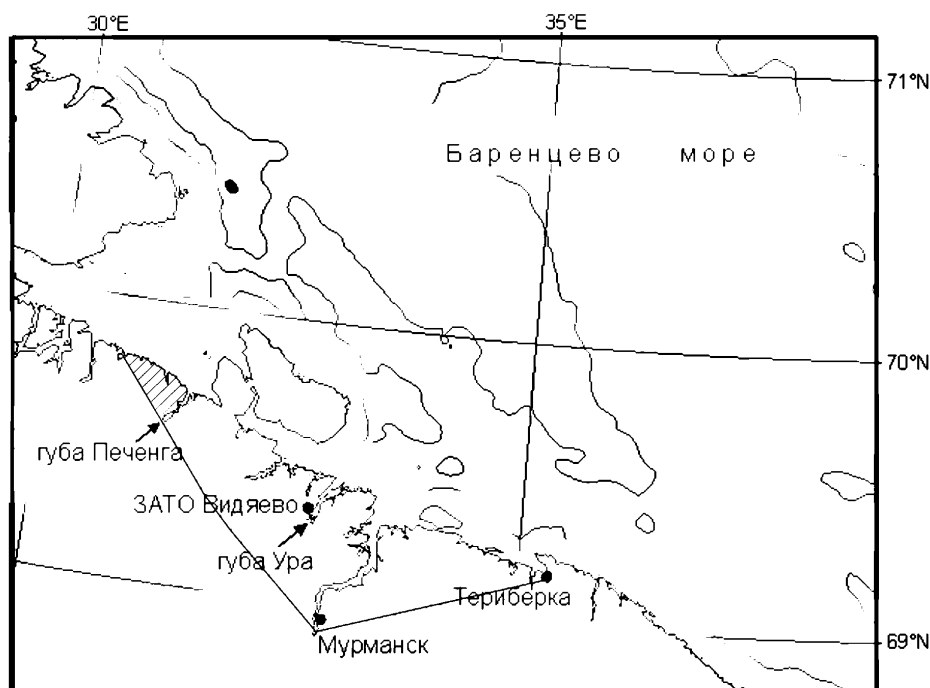
На сегодняшний день существующая и планируемая деятельность в Мурманской прибрежной зоне сосредоточена в условном треугольнике с вершинами в районе Варангер-фьорда, губа Печенга

– г. Мурманск, Кольский залив – п. Териберка, губы Орловка, Корабельная Завалишина, Лодейная, Опасова (рис. 3) [2].

Именно на этой относительно небольшой в масштабах Кольского полуострова (около 5,3 тыс. кв. км) площади разворачиваются планировочные, изыскательские и строительные работы в рамках двух мегапроектов федерального значения: береговая инфраструктура Штокмановского проекта и инфраструктура Мурманского транспортного узла. В этой же зоне базируются военно-морские и пограничные силы, средства МЧС, имеется обширный потенциал прибрежного рыболовства, аквакультуры и рекреации.

Мурманская прибрежная зона отмечена значительными контрастами в размещении населения, подавляющее большинство которого сосредоточено в пределах Кольского залива (до 90%). Согласно доступным статистическим данным вклад прибрежной

Рисунок 3. Мурманская прибрежная зона



зоны в экономику Мурманской области пока очень невелик (не более 15%). Это не соответствует потенциальным возможностям Мурманской прибрежной зоны и тормозит перевод всей полуостровной области на модель устойчивого развития.

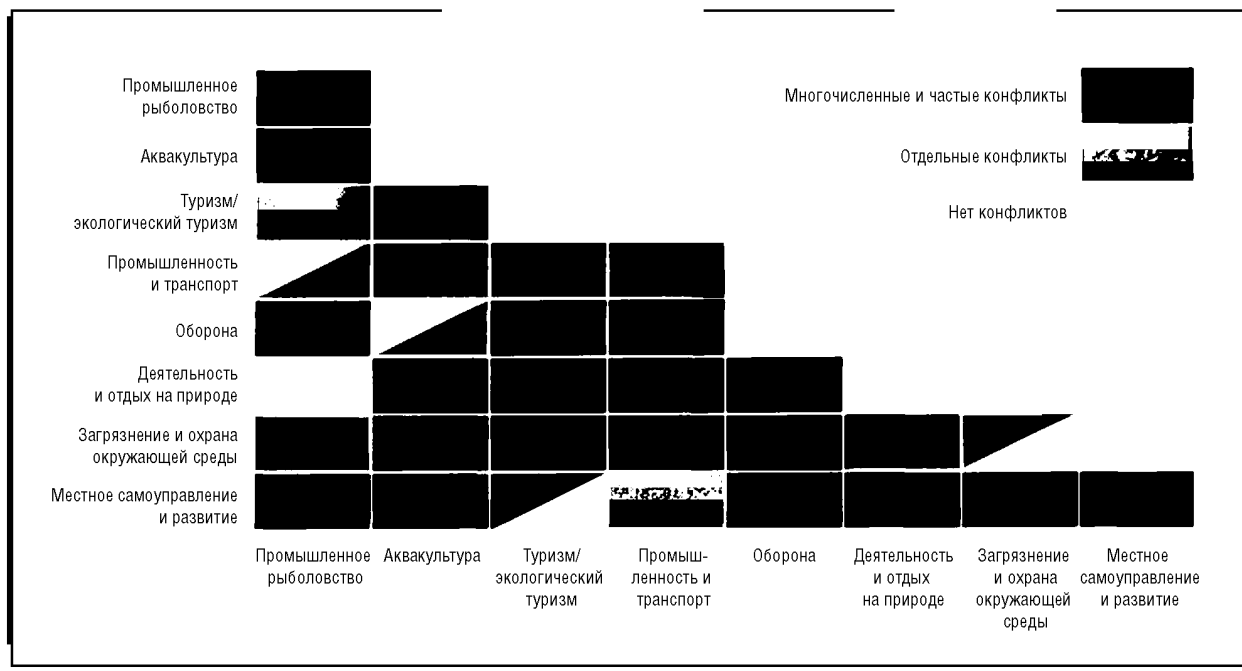
Одним из реальных социально значимых видов деятельности в прибрежной зоне Кольского полуострова следует назвать, как уже выше было отмечено, прибрежное рыболовство и переработку гидробионтов. Именно эти виды деятельности могут внести существенный вклад в закрепление присутствия населения на приморских территориях, в обеспечение его занятости и повышение уровня жизни, улучшение бюджетной обеспеченности местных муниципальных образований.

Традиционно используемая рыбаками прибрежная зона сегодня рассматривается (и частично используется) как интегральный пространственный ресурс для любой морехозяйственной деятельности, будь то рыболовство, аквакультура, морской

транспорт, особо охраняемые территории, оборона либо рекреация. Такое совпадение запросов на одну и ту же территорию (акваторию) не может не вызвать конфликтных споров. На рисунке 4 показаны взаимодействия между различными видами деятельности в открытом море и в прибрежных зонах, а также классификация возможных конфликтов между природопользователями [13]. Как следует из анализа этой матрицы, на практике наиболее типичны конфликтные пересечения, характеризующиеся как многочисленные и частые (более 50%). Индивидуальные (парные) конфликты случаются вдвое реже, а бесконфликтные взаимодействия почти отсутствуют.

Показанные на рисунке 3 так называемые «горячие точки» в треугольнике высокой антропогенной активности Мурманска подчеркивают необходимость создания утвержденных на высоком уровне КУПЗ-программ для этих природно-антропогенных объектов.

Рисунок 4. Матрица совместимости видов морехозяйственной деятельности



В первую очередь будет необходимо обосновать приоритетные направления развития прибрежных зон Кольского полуострова на основе концепции устойчивого развития региона, то есть триединства экономики, социальных вопросов и экологии. Включение прибрежно-морского компонента в стратегию и программы социально-экономического развития приморских территорий должно быть направлено на обеспечение баланса между получением кратковременной сиюминутной экономической выгоды и достижением долгосрочных целей развития.

Для этого нужно, прежде всего, идентифицировать ограничения, связанные с использованием прибрежных зон, включая законодательные и нормативные документы. Ещё в 1998 году было введено понятие «административно-географический дуализм», определяющее противоречия на пересечении географических, законодательных и административно-территориальных областей знания [5]. Ярким примером такого противоречия выступают прибрежные зоны, где суша входит

в компетенцию субъектов РФ, а море — в сферу компетенции федеральных органов (центра). По этой причине не вполне понятно, как совместить стратегические проблемы, остающиеся в ведении Минэкономразвития, с проблемами, возложенными на местные власти. С учетом действующего законодательства объединение приморских территорий и прибрежных акваторий в рамках общего объекта государственного управления, как это предусмотрено Стратегией развития морской деятельности, невозможно без внесения существенных изменений в целый ряд федеральных законов.

После решения этих принципиальных вопросов необходимо организовать сбор исходных данных для оценки ресурсного потенциала и рисков в прибрежной зоне, например в упомянутом выше п. Териберка. И только решив перечисленные задачи, определить, какие методы из арсенала инструментов комплексного стратегического планирования окажутся пригодными при разработке прибрежно-морского компонента стратегии.

Литература

1. Природопользование в прибрежной зоне морей России / Н.А. Айбулатов, Е.Н. Андреева, А.Н. Вылегжанин, Ю.Г. Михайличенко // Изв. РАН. Сер. геогр. – 2005. – №4. – С. 13-26.
2. Васильев, А.М. Проблемы и перспективы комплексного подхода к организации морской деятельности в прибрежно-морском пространстве Мурманской области / А.М. Васильев, В.В. Денисов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – №24. – С. 2-11.
3. Войтоловский, Г.К. Динамика развития / Г.К. Войтоловский // Теория и практика морской деятельности. – М.: СОПС, 2005. – Вып. 5. – 248 с.
4. Денисов, В.В. К комплексному управлению ресурсами Баренцева моря (взгляд морского географа) / В.В. Денисов // Рыбные ресурсы. – 2004. – №3(8). – С. 2-4.
5. Денисов, В.В. Экологическая география полиресурсных шельфов на примере Баренцева моря / В.В. Денисов // Исследования в области океанологии, физики атмосферы, географии, экологии, водных проблем и геокриологии. – М.: ГЕОС, 2001. – С. 94-98.
6. Денисов, В.В. Эколого-географические основы устойчивого природопользования в шельфовых морях: (Экол. география моря) / В.В. Денисов. – Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2002. – 502 с.
7. Котляков, В.М. География в меняющемся мире / В.М. Котляков // Избр. соч. в 6 кн. – Кн.3. – М.: Наука, 2001. – 411 с.
8. Разработка интегрированных технологий обеспечения природохозяйственной деятельности на шельфах в прибрежных зонах Арктических и Южных морей: отчет о НИР (заключит.). – Ч. 2: 2007-5-1.5-12-01 / Мурманский Морской биологический институт Кольского научного центра Российской академии наук; науч. рук. Г.Г. Матишов. – Мурманск: ММБИ КНЦ РАН, 2007. – 656 с.
9. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2010 г. №2205-р) // СЗ РФ. – 2010. – №51 (3 ч.). – Ст. 6954.
10. Тарханова, Л.Б. Инструменты стратегического планирования морской деятельности в условиях неопределенности // Арктика: общество и экономика. – 2010. – №4. – С. 101-108.
11. Cicin-Sain, B. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices / B. Cicin-Sain, R.W. Knecht. – Washington, D.C.: Island Press, 1998. – 517 p.
12. Colby, M.E. Environmental management in development: the evolution of paradigms / M.E. Colby // Ecol. Econ. 1-991. – V. 3. – Pp. 193-213.
13. The Future of the Coastal Planet Secretarial Norut Gruppen AS. – Tromso 1995. – P. 29.