

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В КРЫМУ

Н. В. Багров, кандидат географических наук, профессор,
В. А. Боков, доктор географических наук, профессор, академик КАН

Сейчас, в самом конце XX века, когда технические возможности человека приобрели гигантские масштабы, человек не только не освобождается от власти природы, но все в большей степени становится зависимым от нее. Как здесь не вспомнить слова Н. А. Бердяева, сказанные более полувека назад: "Машина радикально меняет отношения между человеком и природой... Она не только покоряет человеку природные стихии, но она покоряет и самого человека, она не только в чем-то освобождает, но и по-иному поработывает его."

Такая ситуация требует особого анализа, подчеркивает невозможность технократизма как мировоззренческой основы человеческой деятельности. Техника не может быть также основой преодоления экологического кризиса в мировом масштабе, ибо все большее совершенствование техники в западных странах идет параллельно и взаимосвязанно с разрушением природной среды в слаборазвитых странах. Сложившийся мировой порядок не ведет к выравниванию экономических и экологических различий разных стран, а, наоборот, усиливает их.

В условиях ограниченного по площади мира такая ситуация неприемлема ни для слаборазвитых стран, ни для передовых: экономические, экологические и связанные с ними социальные проблемы образуют сложный клубок взаимодействий, распутать который не может ни одна страна мира в одиночку. Например, Швеция — страна, достигшая впечатляющих успехов во всех сферах жизни общества, 80 % загрязнений получает благодаря трансграничному переносу из других стран, прежде всего Германии и Англии.

Таким образом, мир един и этот тезис имеет основополагающее значение при разработке концепции природопользования и обеспечения экологической безопасности.

В условиях быстрого роста населения Земли возрастает ценность территориальных ресурсов. Возникло представление об экологическом разделе мира — определении квот использования природных ресурсов и здоровой природной земли (Реймерс, 1990). Справедливому распределению ресурсов препятствует экологический колониализм: наиболее интенсивно используются ресурсы развивающихся стран. Развитые страны с 20 % населения потребляют 85 % глобального производства энергии с использованием невозобновимых теленосителей (Кондратьев, 1993). По мнению цитируемого автора развитые страны израсходовали значительную часть экологического "капитала" планеты.

Этот экскурс в мировые проблемы дает возможность представить фон, который задает определенные рамки развития каждого региона, в том числе и Крыма. Вместе с тем Крым, в силу региональных особенностей, связанных как с географическим положением, природно-ресурсным и экологическим потенциалом, так и со сложным наследием исторического, социально-экономического и национального характера, требует специфического подхода к решению проблем природопользования. Эта специфика проявляется в следующем.

1. Крым богат природными ресурсами. По природно-ресурсному потенциалу он занимает одно из первых мест на Украине (Руденко, 1991). Основное значение имеют земельные и рекреационные ресурсы. Но Крым испытывает острый дефицит энергетических ресурсов. Не хватает ему и воды, что в значительной степени обусловлено созданием в последние десятилетия водоемких производств.

Характерно, что как раз основное богатство Крыма — природно-ресурсный и экологический потенциал (позволяющий развивать многопрофильное курортно-рекреационное хозяй-

ство и экологически чистое сельскохозяйственное производство с редким сочетанием культур) используется иррационально. Экологическое состояние региона достигло уровня, при котором наблюдается ухудшение здоровья населения, снижение и качества производимой сельскохозяйственной продукции, уменьшение привлекательности Крыма для иностранных инвесторов и туристов.

2. В последние годы в Крыму, как и в других регионах СНГ, произошло изменение социально-экономических отношений и политической обстановки. Произошел спад производства, ухудшилось материальное положение большей части населения, возникли многочисленные частные предприятия и фирмы, мало заинтересованные в условиях "дикого рынка", в соблюдении природоохранного законодательства.

Снижение объема производства привело к уменьшению выбросов загрязняющих веществ. Однако негативных изменений экологического состояния окружающей среды оказалось больше. Происходит захват земель, разрабатываются новые карьеры, по добыче строительных материалов, усилилась браконьерская рубка леса, разрушаются ландшафты, играющие важную средоохранную роль. Особенно беспокоит то, что эти процессы охватили и водоохранные зоны. Возвращение депортированных народов сопровождается увеличением поголовья овец, пастбищ скота часто на охраняемых территориях.

В условиях ухудшения экономического положения капиталовложения предприятий в природоохранную деятельность уменьшились, замедлился ввод в строй очистных сооружений и процесс замены оборудования новым, более совершенным в экологическом отношении.

Нарастает тенденция использования редких ресурсов, имеющих монопольную цену: растений, используемых в лечебных целях, полудрагоценных и поделочных материалов, древесины, используемой для изготовления художественных изделий, лечебных грязей. В связи с этим требуется разработка особой налоговой политики, правовых и административных мер.

В новых условиях всё более неэффективной становится сложившаяся система экологического контроля. Он осуществляется разными организациями и его трудно проводить из-за давления структур, заинтересованных в хищнической эксплуатации природных ресурсов.

Получение местными властями прав распоряжаться многими природными ресурсами таит угрозу их расхищения, поскольку на местном уровне сложнее обеспечить экспертный анализ целесообразности использования того или иного вида ресурса. В целом можно сказать, что проблема выживания, ставшая в новой обстановке реальностью для значительных масс населения, отодвигает вопросы охраны природы и собственного здоровья на второй и даже третий план.

3. Одной из важнейших составляющих нынешних политических и социально-экономических отношений является переход к рыночным отношениям. На рынок возлагаются большие надежды, связанные с подъёмом экономики. Но рынок, даже в его нормальном варианте (в странах либеральной экономики), не является эффективным регулятором экологического состояния окружающей среды. Рынок учитывает лишь сиюминутные потребности и с его помощью нельзя прогнозировать развитие экономики.

Как указывается в исследованиях Римского клуба, "рынок плохо приспособлен к действиям, имеющим перспективную направленность, затрагивающим интересы будущих поколений и связанным с использованием ресурсов, находящихся в общественной собственности". Экологическая же регуляция может быть эффективной лишь при использовании предупреждающих, а не исправляющих, действий. Таким образом, надежда на то, что рыночные отношения сами себе обеспечат развитие региона на основе соблюдения природоохранных норм, иллюзорна.

Сказанное определяет необходимость изменения стратегии и тактики природопользования и экологической политики в Крыму. Выбор их вариантов должен учитывать, прежде всего, эколого-социально-экономического развития региона. Речь, таким образом, идёт не о социально-экономическом и, тем более, не об экономическом развитии, а о развитии, учитывающем всю совокупность проблем хозяйства, экологии, социальных и национальных отношений, культуры и других сфер деятельности общества.

В наиболее общем виде цели развития Крыма могут быть сформулированы следующим образом: гармонизация социальных отношений и отношения общества и природы, достижение высокого уровня благосостояния населения при условии сохранения высокого экологического потенциала территории и условий для развития региона в будущем. Такая формулировка согласуется с содержанием "Декларации Рио", принятой на Второй конференции ООН по окружающей среде и развитию (КОСР-2) в июне 1992 года (Press Summary, 1992).

Определить пути достижения этих целей непросто, ибо для этого необходимо просчитать множество вариантов, учитывающих соотношение приоритетов многочисленных субъектов, тактических и стратегических задач и геополитических проблем. Субъектами в этом случае выступают различные группы людей, объединяемые по тому или иному признаку.

На практике, во многих случаях, мы сталкиваемся с тем, что интересы различных групп не совпадают, чаще всего интересы ведомств, административных и государственных образований. Иногда это приводит даже к конфликтам. Перечислим наиболее ярко проявляющиеся противоречия, связанные с выбором вариантов природопользования и экологической политики.

1. Противоречия между экологическими, экономическими и социальными приоритетами. Каждую из этих групп приоритетов, исходя из своей позиции, отстаивают различные группы людей: экологические — чаще писатели, учёные; экономические — работники Министерств и ведомств. Выход один — надо искать компромиссные варианты.

2. Противоречия между ведомствами, сферами деятельности. Любая территория может выполнять несколько функций, например использоваться для рекреации, сельского хозяйства и выполнять средоохраняющие функции. Конфликт может возникнуть между ведомствами, заинтересованными в использовании территории в своих целях. В других случаях, когда, например, речь идёт о крупных территориальных системах как Крыма в целом, возникает ситуация, близкая к рассмотренной в первой группе.

3. Противоречия между властями разных уровней: местными советами, районными, республиканскими (Крым) и государственными (Украина). Эти конфликты должны быть устранены принятием закона о разграничении полномочий в сфере собственности на природные ресурсы, принятия решений по экологическим проблемам и т.д.

4. Противоречия между пространственными уровнями, представленными природными единицами разных рангов: те или иные действия на локальном уровне зачастую оказываются неэффективными на более крупных уровнях и наоборот. В этом случае термин "противоречие" носит условный характер, ибо пространственные уровни не представляют какие-либо чётко выраженные субъекты.

Решение проблемы заключается в выборе для каждого уровня совокупности соответствующих мероприятий. При смене пространственного уровня происходит изменение характерного времени осуществляемых действий, направленных на регулирование экологического состояния: на микролокальном уровне преобладают действия, осуществляемые за период от нескольких часов до нескольких лет, на региональном — от нескольких лет до нескольких десятков лет, на глобальном — от десятков до сотен лет. В таблице показывается соотношение между уровнями и характером мероприятий.

Таблица

**Мероприятия по регулированию экологического состояния
на разных пространственных уровнях**

Уровни	Территориальные единицы	Характер мероприятий
Микролокальный (десятки — сотни метров)	Элементарные ландшафтные комплексы, небольшие поселения	Регулирование технологических процессов на предприятиях, использование нетрадиционных источников энергии, фитомелиорация
Локальный (километры)	Ландшафтные урочища и местности, небольшие города, сельскохозяйственные поля	Архитектурно-планировочные решения, ландшафтная мелиорация, регулирование функционирования городского хозяйства, регулирование нагрузок на ландшафтные комплексы
Микрорегиональный (десятки километров)	Крупные города, административные районы	Сохранение разнообразия ландшафтных систем, создание компенсационных экологических зон, оптимальное размещение предприятий и типов природопользования
Региональный (сотни километров)	Крым в целом	Разработка свода законов, устанавливающих региональные нормативы природопользования и экологической безопасности, создание сети охраняемых территорий, организация системы экологического мониторинга, разработка и реализация методов экономического стимулирования природоохранной деятельности, реализация программы "Экологическое воспитание и образование"
Макрорегиональный (первые тысячи километров)	Крым с прилегающими регионами, образующими его экологическое пространство	Информационное и законодательное взаимодействие с соседними регионами, заключение региональных соглашений об экологической безопасности, регулирование уровней трансграничных переносов загрязнений
Глобальный (десятки тысяч километров)	Земной шар в целом	Принятие международных соглашений, регулирующих природопользование и экологическую безопасность, смена парадигмы существования

5. Противоречия между краткосрочными и долгосрочными целями, или, более широко, между разными временными уровнями. Эти уровни и цели не представляют чётко выраженные группы людей, и ситуация здесь подобна ситуации, описанной в первом пункте. Причём сиюминутные интересы нередко связаны с экономическими приоритетами, долгосрочные — с экологическими.

Недостаточное внимание к целям стратегического характера — один из важнейших факторов, определяющих возникновение кризисных экологических явлений. Данный аспект является также одним из главных в достижении сформулированной выше цели развития Крыма. Дело в том, что в силу исторических причин нашему обществу всё время приходится решать задачи пожарного порядка (типа "ликвидировать атомную монополию Запада", "накормить людей"). В силу этого решение долгосрочных задач постоянно отодвигается на задний план. Обычно этими задачами оказываются экологические и социальные.

Нахождение оптимизационных решений такого рода описано в книгах по теории управления и оптимальных решений. Здесь необходимо задать критерий эффективности управления. Если критерий эффективности будет учитывать получение выгоды лишь в данный момент, то управление не будет оптимальным. Не является рациональным и другой вариант — получение выгоды только через продолжительное время. Выбор критерия эффективности управления должен основываться на целесообразном компромиссе между величинами выгод, потерь и сроками их получения.

6. Конфликты между административными и государственными образованиями. Конфликты носят территориальный, ресурсный и собственно экологический характер.

7. Противоречия между ведомствами и территориальными подходами к оптимизации. Поскольку ведомственный подход позволяет получить более быстрый экономический эффект, ему пока, как правило, отдаётся предпочтение, хотя это далеко не всегда целесообразно.

Кроме названных семи типов, противоречия, связанные с ресурсными и экологическими проблемами, могут возникать также между различными группами людей в зависимости от их отношения к собственности, к власти и т.д. Таков, например, треугольник "власти — предприниматели — население". Здесь может быть множество различных интересов, ситуаций и вариантов выбора приоритетов.

Таким образом, при определении конкретных путей использования природных ресурсов и более широко — путей эколого-социально-экономической оптимизации — возникает необходимость согласования интересов множества субъектов, определения критериев и приоритетов оптимизации.

Другая проблема — получение обобщённых интегральных оценок ценности ресурсов, учитывая, что ценность имеет, как минимум три составляющих: экономическую, экологическую и социальную. Одно время были попытки перевода экологических и социальных оценок в экономические эквиваленты. Оценка природных ресурсов сводилась к выявлению затрат на их производственное использование, т.е. оценивалось не богатство природы, а их использование. Однако качество окружающей среды, как и ценности социального характера, не являются теми категориями, к которым можно подходить только с экономической меркой. Здоровье человека, ценность вымирающего вида животных или растений, красота ландшафта есть понятия внеэкономические.

С учётом сказанного при выборе оптимизационных вариантов развития Крыма (как и любого другого региона) необходимо выйти за рамки концепции экономического оптимума и перейти к более широким теоретическим представлениям о территориальной оптимизации.

Территориальный оптимум, по Ю. Г. Маркову (1990), есть наиболее благоприятное сочетание жизненно важных факторов и условий в пределах рассматриваемой территории, которое обеспечивает максимальный эффект, оцениваемый по экономическим, экологическим и социальным критериям.

Итак, задача выбора оптимальных путей развития Крыма имеет сложный многоуровневый характер. Критерии оптимизации задают субъекты, но из-за несовпадения их интересов возникают проблемы выбора приоритетов и поиска компромиссов. Для решения задач такого

рода используют методы экспертных оценок, упорядочение многомерных альтернатив, интегральные показатели качества окружающей среды (Вишаренко, Иконников, 1980, Ваи Гиг, 1981, Марков, 1990). Однако полагаться лишь на мнение экспертов нельзя. В этом случае от выработки рекомендаций и принятия решений отстраняется население региона. Тем самым не гарантируется политическая поддержка тому или иному пути развития.

При всей сложности выбора оптимизационных решений есть достаточно очевидные пути перестройки хозяйства, природоохранной деятельности и социальной политики, которые выгодны всем (кроме тех, кому выгоден хаос и беспорядок). Эти пути сводятся к следующему.

1. Структурная перестройка хозяйства, направленная на уменьшение энерго- и ресурсноёмких отраслей, создание системы взаимосвязанных объектов промышленности, сельского хозяйства, рекреации, максимально соответствующих природно-ресурсному и экологическому потенциалу региона. В данном случае важно предельно уменьшить отходы производства за счёт создания каскада предприятий, когда отходы одного производства являются сырьём для другого. Необходимо добиться, чтобы в природную среду выбрасывались лишь нейтральные для неё отходы.

Просматривается достаточно очевидный путь снижения водо- и энергопотребления в системе следующей связи:

— уменьшение площади посевов риса — уменьшение потребления днепровской воды — снижение затрат энергии (если учесть, что половина потребляемой в Крыму энергии расходуется на перекачку воды по Северо-Крымскому каналу).

Другая цепь связей:

— повышение платы за воду и установка счётчиков потребления воды — переход на режим водоснабжения: полив сельскохозяйственных культур в соответствии с нормами: использование капельного орошения и др. — уменьшение вторичного засоления почв, подтопления земель и засорения почв и т.д.

Ещё одна цепь связей образуется при изменении структуры сельскохозяйственных посевов, приведение её в соответствие с биоклиматическим потенциалом территории, что выражается в уменьшении посевов поливных культур, в увеличении площади посевов твёрдых сортов пшеницы, эфиромасличных культур, табака, винограда.

2. Формирование экологически сбалансированной территориальной организации селитебных, промышленных, сельскохозяйственных, транспортных, средо- и ресурсоохраняющих объектов. В настоящее время в равнинной части Крыма наблюдается чудовищная диспропорция между интенсивно используемыми в сельском хозяйстве землями и охраняемыми территориями — первые занимают семьдесят-восемьдесят процентов земель, а вторые лишь пять-десять процентов.

Распаханы большие площади малопродуктивных земель, что наносит двойной ущерб: экономический — из-за больших затрат на обработку земли механизмами и на топливо при малом урожае и экологический — из-за отсутствия надлежащего количества средоохраняющих зон, слабого проявления биологических механизмов регуляции численности вредителей сельскохозяйственных культур и самоочищения природной среды от загрязнения.

3. Развитие, совершенствование рекреационной инфраструктуры, что позволит повысить использование рекреационных ресурсов. В настоящее время наблюдается перегрузка Южного берега Крыма, что привело из-за интенсивного транспортного движения к загрязнению территории тяжёлыми металлами. Отдыхающие слабо ориентированы на Крымские горы, на их использование для прогулок, туристических походов. Происходит скопление отдыхающих в городах и посёлках, а в их пределах — на пляжах. Санитарные нормы на пляже нередко

превышаются, происходит передозировка солнечного воздействия и многие другие отрицательные эффекты.

Такая ориентация отдыхающих диктуется в большей степени запретом на посещение крымских лесов большую часть года из-за пожароопасности и по экологическим причинам. Для нахождения разумного компромисса между экологическими требованиями и необходимостью расширения сферы рекреационной деятельности необходимы следующие действия (Ена В. Г., Кудрявцев В. Б.):

1. Организация Большой экологической тропы Крыма по периферии Крымского национального парка.
2. Организация Крымского национального парка.
3. Организация Большого Таврического кольца.
4. Создание глубинных (горных) рекреационных комплексов (в 8—10 км от побережья).

Эта совокупность новых систем позволит, с одной стороны, разгрузить южное побережье, сделать разнообразным отдых, привлечь дополнительное количество отдыхающих, с другой — сохранить горный Крым в экологически приемлемом состоянии, поскольку посещение горного Крыма будет контролироваться.

Осуществление рационального природопользования и эффективной экологической политики в большей степени должно опираться на научно-информационные, законодательные и экономические механизмы.

Назрела необходимость принятия Закона об экологической информации, определяющего права и обязанности в получении и использовании информации правительственными органами, предприятиями, коммерческими структурами, научными организациями, санаторно-курортными учреждениями, широкими слоями населения и другими потребителями информации. Наличие развёрнутой экологической информации (не только сведений о загрязнении и деградации природных систем, но и данных об экологическом качестве квартир, земельных участков, промышленных товаров, продуктов питания, воды и т.д.) даст возможность введения её в комплексную оценку объектов купли-продажи на основе рыночных механизмов.

Экологическая политика в регионе должна опираться на развёрнутую систему финансово-экономической регуляции. Пока дело сводится лишь к взиманию платы за загрязнения и некоторые виды ресурсов. Эти виды платы предприятия могут легко нейтрализовать, вкладывая требуемые суммы в план за год или включая суммы оплаты в цены производимых товаров.

Поэтому необходимо создание комплексной системы экономического стимулирования природоохранной деятельности, которая включает наряду с прямыми методами разнообразные формы косвенного воздействия. Речь идёт о налоговых льготах, льготных кредитах, субсидиях и беспроцентных займах тем предприятиям, которые проводят активную природоохранную политику. Следует также ввести специальное страхование от убытков при сокращении объёма производства, вызванного экологическими мероприятиями.

Пора ставить вопрос о создании единой системы экологического воспитания и образования. Пока же не выполняется даже статья 8 "Закона Республики Крым об охране окружающей природной среды", в которой говорится: "Экологические знания являются обязательным квалификационным требованием для должностных лиц, деятельность которых связана с использованием природных ресурсов и воздействиями на состояние окружающей природной среды. Лица, не имеющие специального образования, не могут занимать должности, требующие соответствующих экологических знаний".

Необходимо также предпринять такие действия, которые обеспечили бы региональное управление природопользованием путём выявления уровней компенсации социального ущерба, наносимого кризисными экологическими явлениями, путём создания экологических банков и бирж промышленных отходов, совершенствования работы внебюджетного экологического фонда. Такая активная политика позволит выбрать наиболее оптимальные пути развития экономики Крыма, которые не только сохранят, но и приумножат его уникальный природо-ресурсный потенциал.

ЛИТЕРАТУРА

Ван Гиг Дж. Прикладная общая теория систем. Кн.2. — М.:Мир, 1981. — С.395 — 404.

Вишаренко В. С., Иконников В. В. специфика и тенденция изменения окружающей природной среды крупного города //Демография и экология крупного города. — Л.: Наука,1980. — С.72 — 87.

Кондратьев К. Я. Экология и политика. Сообщение 1 //Известия Русского географического общества, 1993. — Вып. — С.3 — 11.

Марков Ю. Г. Городские системы: принцип территориального оптимума //Известия Всесоюзного географического общества,1990. — Вып.3 — С.272 — 277.

Реймерс Н. Ф. Природопользование: Словарь-справочник. —М.:Мысль, 1990.—639 с.

Руденко В. П. Совокупный ресурсный и природо-ресурсный потенциал Украинской ССР: методика и опыт оценки //Вестник Московского ун-та. Сер.5. География. — 1991. — №2. — С.36 — 43.

Press Summary of Agenda 21. Final Text United Nation Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 3 — 14 June 1992. — New York: Department of Public Information, 1992. — 42p.