

СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

С.О. Никифорова

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

S.O. Nikiforova

SECURING OF ENVIRONMENTAL SAFETY AS THE PRIORITY DIRECTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

В статье исследуется проблема обеспечения экологической безопасности как важнейшая составляющая государственного управления на территории России. Автор анализирует состояние проблемы и пути решения.

Ключевые слова: экологическая безопасность, государственное управление, качество жизни, окружающая среда

Problem of securing of environmental safety as the main component of the public administration in Russia is explored in the article. Author analyzes the state of problem and the ways of solution.

Key words: environmental safety, public administration, quality of life, environment.

Среди глобальных проблем человечества проблема обеспечения экологической безопасности ставится на одно из первых мест, поэтому актуальность данной темы исследования трудно переоценить. Вопросы экологической безопасности приводят к смене всей парадигмы международного сотрудничества и развития экономических систем.

Несмотря на то что вопросу обеспечения экологической безопасности посвящено множество работ разного уровня, данная проблема не только не решена, но и остается одной из самых острых. Взаимодействие природы и человека начинается с глубокой древности, но в настоящее время оно приняло угрожающий характер. Как отмечает Н.М. Боголюбова, «данная проблема становится не только важной для каждого государства в отдельности, но также становится важнейшей чертой международного сотрудничества» [1, с.213].

Определение экологической безопасности постоянно дополняется новым содержанием. В понятие экологической безопасности мировой системы в целом, отдельных стран и регионов в настоящее время входит не только военно-политическая

составляющая или проблемы истощения природных ресурсов, но и обеспечение достойного уровня жизни для населения.

Стремительное развитие науки и техники, с одной стороны, обеспечивают более высокий уровень жизни населения, а с другой – усиление антропогенного влияния на природную среду приводит к истощению природных ресурсов, обострению экологической ситуации, что в свою очередь снижает качество жизни населения. Данное противоречие требует немедленного разрешения.

На протяжении всей своей истории человек стремился к улучшению условий своего существования, повышению качества жизни. Это проявлялось по-разному, но сводилось в большинстве случаев во все большем использовании природных богатств, все более агрессивном воздействии на окружающую среду.

Существует множество подходов к определению экологической безопасности. Так, А.Г. Хуршудов отмечает, что экологическая безопасность является важнейшей составляющей национальной безопасности государства. Под ней подразумевается совокупность природных, социальных, экономических, политических и других условий, обеспечивающих безопасную жизнь и деятельность проживающего на данной территории населения [11].

Исследователь Б.Б. Прохоров определяет экологическую безопасность как состояние, при котором достигается научно обоснованное ограничение или исключение негативного воздействия любого природного и антропогенного фактора или процесса на жизнедеятельность населения и качества окружающей среды [7].

Содержание понятия экологическая безопасность постоянно изменяется и дополняется. Как отмечалось на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), концепция экологической безопасности изменила свои приоритеты. К вопросам целостности территорий государств, военной безопасности прибавилась концепция устойчивого развития, которая подразумевает обеспечение благополучия всех проживающих людей [4]. На Конференции, где принимали участие главы и представители 179 стран, было принято решение об изменении курса развития всего мирового сообщества. Среди приоритетных были выделены демографические проблемы, вопросы здоровья членов общества становятся наиболее важными и связываются с состоянием окружающей среды.

Концепция безопасности подразумевает не только военную, но и опасность техногенного характера, а также деградацию природной среды, истощение природных ресурсов, распространение болезней и др. Названные угрозы не имеют границ и все чаще носят международный характер. Концепция устойчивого развития и обеспечения экологической безопасности принята как основное направление развития мирового сообщества.

Устойчивое развитие всего человечества в целом, стран и регионов в отдельности, обеспечение высокого качества жизни, здоровья населения территорий могут быть обеспечены только благодаря правильной политике государств, разумному государственному управлению.

Экологическая безопасность – это не только состояние, но и процесс обеспечения защищенности всех жизненно важных интересов граждан, связанных с условиями их существования. Субъектами обеспечения экологической безопасности вы-

ступают все акторы, вступающие во взаимоотношения друг с другом и окружающей природной средой, и в процессе своего взаимодействия оказывающие на природную среду негативное воздействие. Несомненно, основную роль в обеспечении экологической безопасности несут государства, но они не являются единственными субъектами управления.

Объектом обеспечения экологической безопасности выступает сама окружающая среда, а также права, разнообразные потребности человека.

Процесс обеспечения экологической безопасности и переход к устойчивому развитию тесно взаимосвязаны. В ответ на рекомендации по изменению курса развития мирового сообщества, принятые на Конференции ООН в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро, в России была принята Концепция перехода РФ к устойчивому развитию № 440 от 1 апреля 1996 г., где отмечается, что «переход к устойчивому развитию осуществить нельзя, сохраняя нынешние стереотипы мышления, пренебрегающие возможностями биосферы и порождающие безответственное отношение граждан и юридических лиц к окружающей среде и обеспечению экологической безопасности» [5, с. 2-5].

В Концепции отмечается, что к началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду существенно выше, чем в технологически передовых странах. Значительная часть основных производственных фондов страны не отвечает современным экологическим требованиям, а большая часть территории России характеризуется как экологически неблагоприятная [5, с. 2-5].

В мае 2010 г. президент Д. Медведев поручил правительству совместно с общественными организациями создать проект основ экологической политики РФ на период до 2030 г. Также президентом России была одобрена идея создания системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду, которая будет стимулировать внедрение наиболее экологически чистых технологий.

Рассмотрим проблему обеспечения экологической безопасности в Санкт-Петербурге. В последние десятилетия Санкт-Петербург один из самых загрязненных городов России. В то же время он является памятником культурного наследия, поэтому программы обеспечения экологической безопасности города становятся еще более актуальными.

Эти программы очень разнообразны и обширны, включают в себя даже спортивные движения [2]. Как отмечают Н.М. Боголюбова и Ю.В. Николаева, в последнее время все более активную роль спортивное сообщество играет в решении экологических проблем, так как спорт тесно связан с природой. Очевидно, что гармоничное развитие человечества предполагает сохранение здоровья, поддержание нравственного и психологического климата. Решение этих задач невозможно без бережного обращения с природой, рационального использования воды, природных ресурсов.

Содержание вредных примесей в воздухе города превышает предельно допустимые нормы в десятки раз, что, естественно, укорачивает жизнь и сильно подрывает здоровье жителей города.

В докладе об экологической ситуации в Санкт-Петербурге, подготовленном Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, отмечается, что в мире нет такого другого многомиллионно-

го города, расположенного на 60-й параллели северной широты с таким количеством производственных и социально-бытовых объектов, но эти объекты, расположенные на территории города, отличаются высокой ресурсо- и энергоемкостью, что отрицательно сказывается на экологической обстановке [3].

Качество окружающей среды в городе определяется загрязнением воздушного и водного бассейнов, использованием городских земель, утилизацией отходов производства и потребления, состоянием зеленых насаждений и многими другими факторами [3]. На территории мегаполиса расположено более 600 водоемов и около 400 водотоков. Состояние водных объектов города характеризуется как «загрязненные» и «умеренно загрязненные».

По запасам поверхностных вод Санкт-Петербург относится к крупнейшим городам мира: водная поверхность занимает около 10 % площади города. Водные объекты интенсивно используются в целях хозяйственно-питьевого и промышленного водоснабжения, приема сточных вод, выработки тепловой и электрической энергии, судохозяйства, рыболовства, рекреации.

В Постановлении Правительства Санкт-Петербурга «Об экологической политике Санкт-Петербурга на 2008-2012 годы» от 25.12.2007 № 1662 отмечается, что основной сброс загрязненных сточных вод в водные объекты осуществляется через сети ГУП «Водоканал Санкт-Петербург» (926,50 млн. м³). Кроме этого, наиболее крупными загрязнителями водной среды являются предприятия ОАО «ТГК № 1» ТЭЦ-5, ТЭЦ-2, ТЭЦ-14, ТЭЦ-15, ОАО «Судостроительный завод Северная верфь», ОАО «Судостроительная фирма Алмаз», ОАО «ГОЗ Обуховский завод», ОАО «Морской рыбный порт». Даже несмотря на ввод в действие Южных очистных сооружений, сброс загрязненных сточных вод в водные объекты в целом по городу сократился незначительно (на 14,8 млн. м³), при этом сброс сточных вод без очистки увеличился на 23,5 млн. м³ [6].

В 2008 г. был завершен один из этапов сооружения коллектора канализации на севере Санкт-Петербурга, который позволит сократить сброс сточных вод в невский бассейн.

Загрязненность реки Невы возрастает от истока к устью под воздействием впадающих в нее притоков и прямых сбросов объектов жилищно-коммунального хозяйства и промышленных предприятий. Среди крупных источников сброса загрязненных сточных вод – Южная ТЭЦ (6,3 тыс. т), ТЭЦ - 15 (3,9 тыс. т), Первомайская ТЭЦ (2,0 тыс. т), ОАО «Кировский завод» (1,6 тыс. т).

В Санкт-Петербурге 100 % населения проживает в условиях высокого и очень высокого уровня загрязнения атмосферы. Как отмечалось в докладе об экологической ситуации в Санкт-Петербурге загрязнение воздушной среды формируется под воздействием западного и северо-западного переноса, т.е. с акватории Финского залива, а также под влиянием выбросов передвижных и стационарных источников [3]. Основную часть загрязнений воздушной среды дает автотранспорт.

На территории мегаполиса и около его окрестностей располагается большое количество грунтовых и подземных вод. Они являются источником питьевой и минеральной лечебной воды. Поэтому экологическое состояние недр, грунтовых вод вызывает наибольшую тревогу.

Автомобильный транспорт ежегодно выбрасывает в атмосферу около 200 т загрязняющих веществ. По официальным данным, вклад машин в насыщение воздуха вредными примесями превышает 70 %. Атмосферный воздух наиболее загрязнен в Адмиралтейском, Московском, Невском, Петроградском, Калининском, Центральном районах.

Из официального сообщения доклада Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности известно, что суммарный выброс загрязняющих веществ в Санкт-Петербурге только растет [3]. В частности, наблюдается увеличение оксида углерода, летучих органических соединений.

Также угрожающее положение с точки зрения шумового эффекта. Более миллиона граждан Санкт-Петербурга проживают в условиях постоянного шума, основными источниками которого является автотранспорт, железнодорожный транспорт, а также встроенные трансформаторы подстанций в жилые комплексы.

Большую тревогу вызывает химическое и радиационное загрязнение. За последнее десятилетие более 60 % почв и земель не соответствует экологическим и санитарно-гигиеническим нормам. Из доклада Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности известно, что властями проводится специальная программа по замене почв в детских садах и школах. Также сообщается, что в настоящее время в городе 17 мест радиоактивного загрязнения.

Радиационное загрязнение Санкт-Петербурга имеет свою историю. Еще в советские времена Ленинград занимал видное место в стране по развитию радиохимии. Здесь велись исследования по применению радиоизотопов, причем, как отмечают исследователи, до 60-х годов двадцатого века бесконтрольно. Значит, источником радиационного загрязнения служили различные организации: медицинские, военные, научно-исследовательские.

В настоящее время нет четкого учета всем названным организациям, нет четкого контроля за их влиянием на окружающую среду.

По общему экологическому состоянию наиболее неблагоприятными районами признаны Невский, Центральный, Колпинский, Кировский и Калининский.

С учетом вышеизложенного можно выделить наиболее острые экологические проблемы Санкт-Петербурга :

- низкое качество питьевой воды;
- высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха;
- стремительное накопление твердых отходов в черте города и за его пределами;
- рост экологически детерминированных заболеваний населения;
- рост обеспокоенности населения по вопросам состояния окружающей среды.

Устойчивое развитие Санкт-Петербурга, высокое качество жизни и здоровья населения Санкт-Петербурга могут быть обеспечены только при поддержании соответствующего состояния окружающей среды, т.е. обеспечения экологической безопасности. Для этого необходимо сформировать и последовательно реализовывать экологическую политику в целях обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

В рамках обеспечения экологической безопасности населения и территории мегаполиса Правительством Санкт-Петербурга приняты и действуют законы и докумен-

ты: «О городском экологическом контроле в Санкт-Петербурге», «Об экологическом мониторинге на территории Санкт-Петербурга», «О государственных инспекторах Санкт-Петербурга по охране природы», «Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга», «О государственных природных заказниках и памятниках природы», «Об охране зеленых насаждений», «Концепция формирования экологической культуры населения Санкт-Петербурга», «Об утверждении методических рекомендаций по использованию контейнеров для селективного сбора отходов и обеспечению проведения мероприятий по селективному сбору твердых коммунальных отходов», «Об утверждении Положения о порядке утверждения нормативов образования отходов и установления лимитов на их размещение по упрощенной форме», ПРИКАЗ № 240-ос «Об утверждении заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по Материалам комплексного экологического обследования планируемой к организации особо охраняемой природной территории Санкт-Петербурга» и др.

Важнейшими задачами, возложенными на Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, также являются:

- предупреждение и ликвидация разливов нефти и нефтепродуктов на участках Невы и некоторых ее притоков;
- ликвидация радиоактивных и химических загрязнений территории города и его пригородов;
- снижение уровня загрязнения ртутью и тяжелыми металлами.

Многие экологические проблемы в настоящее время уже решаются. Так, на основе подведомственных Комитету по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности организаций создана и успешно работает городская комплексная аварийная экологическая служба (ГКАЭС), которая функционирует круглосуточно, принимая информацию о состоянии окружающей среды. Дежурные принимают сообщения от граждан, срочно реагируя на важнейшие из них.

Основными направлениями деятельности ГКАЭС являются:

- оперативная локализация и ликвидация аварийных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды (в том числе ртутью и другими тяжелыми металлами);
- проведение обследований объектов для оценки уровня загрязнения химически опасными веществами;
- профилактика аварийных ситуаций — сбор у населения и объектов социальной сферы опасных веществ [3].

Изменение и усовершенствование политики по обеспечению экологической безопасности в Санкт-Петербурге будет в ближайшем будущем проводиться также на основе разрабатываемых Государственной Думой федеральных законов: «Об экологической безопасности», «О государственной политике в области экологического образования», «Об охране атмосферного воздуха», «Об обращении с радиоактивными отходами», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О питьевой воде» и другие [6].

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что, несмотря на достаточно активно проводимую на территории Санкт-Петербурга и его окрестностей политику по обеспечению экологической безопасности, ситуация в мегаполисе остается угрожающей.

В рамках исследуемого вопроса нами было сформулировано несколько рекомендаций. В качестве одной из них – усиление экологической направленности в образовании и повышение экологической культуры физических и юридических лиц, руководителей крупных предприятий.

Еще в 2002 г. был подписан ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 3), где дается установка на экологическое образование и воспитание, а также в качестве основного принципа заложен принцип охраны окружающей среды.

Но, несмотря на указанный документ, непрерывного экологически-ориентированного образования не сформировалось, что отражается на самой окружающей среде. Непрерывность экологического образования может быть обеспечена при введении (как это рекомендовано новыми образовательными стандартами) в школах, среднеспециальных учебных заведениях. Продолжение экологического образования может быть осуществлено через экологический маркетинг, т.е. обмен информацией по вопросам обеспечения экологической информацией между предприятиями или территориями, повышение квалификации руководителей предприятий в области экологии.

Кроме экологического образования и воспитания, необходимо усилить контроль за соблюдением экологического законодательства. В настоящее время активно применяются инструменты экологического контроля: экологический мониторинг, государственная экологическая экспертиза, экологический аудит и др.

Для Санкт-Петербурга, где большое количество предприятий создавалось еще в XIX или начале XX века все большую актуальность приобретают экологические паспорта предприятий. Разрешительная система природопользования предусматривает получение разрешения на выброс загрязняющих веществ. В основе данного разрешения лежат три требования: обоснованность объемов загрязняющих веществ, возможность самой природной среды переработать эти вредные вещества, плата за выбросы. Последний компонент является эколого-экономическим. Он отражает плату за выбросы вредных веществ в окружающую среду, чтобы потом определять возможности налогообложения предприятия.

Далеко не все предприятия Санкт-Петербурга имеют подобные экопаспорта, а если и имеют, то эти паспорта требуют доработки, особенно в части характеристик сырья, используемого предприятием, источников выбросов, характеристик водопотребления и водоотвещения.

Также следует расширить сотрудничество между предприятиями города и региона, а также между предприятиями и общественными организациями. Положительный опыт подобного сотрудничества имеется в Санкт-Петербурге с Ленинградской областью и Юго-Восточной Финляндией, где были разработаны мероприятия по реализации Программы по защите окружающей среды [9].

Важнейшими направлениями сотрудничества являются: обмен информацией по вопросам экологического законодательства между партнерами, развитие диалогового общения по вопросам использования ресурсосберегающих технологий предприятиями и территориями, более широкое привлечение возобновимых или нетрадиционных источников энергии: биотопливо, гидроэнергия.

Литература

1. *Боголюбова Н.М.* Проблема международного экологического сотрудничества во внешней культурной политике России // Уч. зап. Российского государственного гидрометеорологического университета, 2010, № 15, с.211-218.
2. *Боголюбова Н.М., Николаева Ю.В.* Сотрудничество в сфере сохранения природного и культурного наследия во внешней культурной политике (на примере деятельности ЮНЕСКО в Арктике) // Уч. зап. Российского государственного гидрометеорологического университета, 2011, № 19, с.169-177.
3. Доклад об экологической ситуации в Санкт-Петербурге/Под ред. Д.А. Голубева, Н.Д. Сорокина. – СПб, ООО «Сезам-принт», 2011. – 108 с.
4. Концепция коллективной безопасности государств – участников Договора о коллективной безопасности // Безопасность России: правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты: Основопологающие государственные документы. – М., 1998. – Ч.1.
5. Концепция перехода РФ к устойчивому развитию// Собрание законодательства РФ, 1996, № 15, с.3-5.
6. Комитет Государственной Думы по экологии <http://duma2.garant.ru/committe/ecology.htm>
7. *Прохоров Б.Б.* Безопасность в экологии человека / Экология человека: терминологический словарь. – М.: Феникс, 1999.
8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга «Об экологической политике Санкт-Петербурга на 2008 - 2012 годы» от 25.12.2007 № 1662. <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/ecology/ecopolicy2->
9. Программа партнерства между Санкт-Петербургом, Ленинградской областью и Юго-Восточной Финляндией <http://www.lenobl.ru/kvms/cbc/figu>
10. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ // Сборник федеральных конституционных законов и федеральных законов РФ. Выпуск 4. М.: Изд. Государственной Думы, 2002, – с.45-98.
11. *Хуриудов А.Г.* Концепция экологической безопасности ресурсной северной территории / Биологические ресурсы и природопользование, 1997, вып. 1, с.87- 98.
12. ЮНЕСКО встает на защиту российской природы от олимпийских амбиций правительства России – <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/1204675>