

УДК 351: 502.1.

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – НАПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КУЗБАССА**

А. В. Пугачёв

Комплексно исследованы основные стратегии соблюдения экологической безопасности в России и в Кузбассе. Обозначена роль государственных органов власти и общественных организаций в экологической политике региона, направленной на безопасное – рациональное использование природных ресурсов. Настоящая работа представляет собой аналитический обзор паттернов экологической политики в настоящих социально-экономических условиях, а также сравнение разных точек зрения ученых на безопасное управление природопользованием.

The basic strategies of observance of ecological safety in Russia and in Kuzbass are in a complex investigated. The state structures role of the power and public organizations in the ecological policy of region directed on safe, rational use of natural resources is designated. The present work represents the analytical review of an ecological policy patterns in the presents social and economic conditions, and as comparison of the scientific points of view on safe management of natural resources use.

Ключевые слова: природопользование, экологическая политика, экологическая безопасность.

В настоящее время, наряду с вопросами устойчивого развития, большое внимание уделяется стратегии экологической безопасности деятельности человека. Сущность стратегии в том, что должна реализовываться только экологически безопасная деятельность, не угрожающая отрицательными последствиями населению и природному окружению.

Согласно новому закону Российской Федерации об охране окружающей среды, экологическая безопасность понимается как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий» (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», 2002) [3, с. 92]. Из этого определения следует, что экологически безопасной может считаться такая деятельность, которая хотя и приводит к изменениям в состоянии природного окружения, но не вызывает в нем структурных и функциональных нарушений и сохраняет ресурсы самовосстановления гео- и экосистем. Если под состоянием гомеостаза экосистемы понимать ее способность поддерживать свою жизнедеятельность в условиях антропогенных нагрузок, то экологически безопасная деятельность – это деятельность, не нарушающая гомеостаз природных комплексов. Другими словами, экологически безопасная деятельность допускает изменения показателей состояния гео- и экосистем, однако они не должны выходить за пределы их естественных колебаний.

Стратегия экологической безопасности природопользования исходит из трех основополагающих тезисов-требований:

–расширяющееся промышленное использование природных ресурсов должно быть не только экономически эффективным, но и экологически безопасным;

–оценка экологической безопасности процессов природопользования выносится с позиций не только текущего момента, но и предвидимого среднесу-

точного периода: безопасность должна быть устойчивой при всех практически возможных изменениях общей обстановки в стране и мире;

–при любых формах собственности на природные ресурсы и на эксплуатирующем его предприятии общий контроль и ответственность за выполнение требований экологической безопасности сохраняются за органами государственного управления.

Под безопасностью подразумевается устойчивое состояние практического отсутствия определенных опасностей, т. е. крайне малая угроза сбоев нормальной ситуации. В свою очередь, «отсутствие опасностей» практически означает близкую к нулевой степень риска их реального возникновения. Большая или меньшая степень предполагаемого риска – одна из важнейших характеристик любого проекта. При этом сам риск измеряется двумя основными величинами – причиняемым ущербом в случае сбоя и ожидаемой вероятностью возникновения сбоев. Ключевым в этой связке является понятие «ущерб» [1, с. 137].

Основа экологической безопасности по Н. Ф. Реймерсу – это:

– осознание того, что человечество – неотъемлемая часть природы, полностью зависящая от окружающей среды;

– признание ограниченности и конечности природно-ресурсного потенциала Земли и ее отдельных регионов, необходимости его качественной и количественной инвентаризации;

– определение допустимого максимума изъятия природных ресурсов и изменения экосистем как среды жизни;

– необходимость выработки превентивных экологических запретов задолго до экономического истощения природных ресурсов или их косвенного разрушения;

– обязательность создания социально-экономического механизма гомеостаза в системе «человек-природа» типа «природа-товар-деньги-природа»;

– необходимость перехода к ресурсоэкономным технологиям и безопасным для природы и людей хозяйственным приемам;

– понимание того, что без адекватной среды жизни (целостности экосистем) невозможно сохранение ничего живого, в том числе биологических видов (включая человека) и природных систем более низкого иерархического уровня [6, с. 168].

Для обеспечения экологически безопасной хозяйственной деятельности необходимы экологические нормативы, характеризующие как «пределы гомеостаза» по показателям строения и функционирования экосистем, так и меру допустимых антропогенных нагрузок, при которых экосистемы не выходят за пределы гомеостаза. Разработка подобных нормативов представляет чрезвычайно сложную и в ряде случаев практически нерешаемую задачу. Поэтому экологически безопасной предложено считать такую деятельность человека, при которой ее воздействие на окружающие экосистемы не превосходит изменений, признанных допустимыми или приемлемыми для общества в данном регионе для данного вида деятельности. При этом качество условий жизни населения в регионе должно соответствовать санитарно-гигиеническим нормативам. Показатели допустимых изменений компонентов гео- и экосистем, а также санитарно-гигиенические нормативы качества условий жизни населения устанавливаются на все время существования и эксплуатации хозяйственных объектов как для условий их нормальной работы, так и для случаев нарушения заданного режима [2].

Понятие «экологическая безопасность» обретает четкий смысл, когда мы начинаем рассматривать процесс природопользования как систему взаимодействий двух активных участников: природной среды и действующего в ее пределах человека. Это – диалог двух взаимодействующих начал. Природная среда отнюдь не безгласный и пассивный объект произвольных действий человека. Она отдается человеку такой, какая она есть, задавая ему свои жесткие «правила игры». Действия природной среды в ее диалоге с человеком также не сводятся лишь к роли оперируемого на операционном столе. Типичным заблуждением на сегодняшний день является тот факт, что природа полагается безответным и потому пассивным, беспомощным объектом воздействия человека. Такой взгляд на сущность проблемы порождает у человека самообман всемогущества, способности покорить и переустроить природную среду, сделать ее лучшей, в чем-то ее «защитить» (от самого себя) или погубить. Но такое самомнение не соответствует тому реальному месту, которое в действительности отведено человечеству самой природой в системе мироздания. А если это так, то попытки человека выбраться за отпущенные ему пределы представляются небезопасными. Если человек, решая свои задачи, будет слишком долго и упорно нарушать имеющееся в природе равновесие, нанося ей тяжелые экологические удары, то приро-

да вновь вмешается в его действия, запустив в ход неведомые ему регулировочные механизмы, которые могут привести в опасную для него «норму» нарушенное им звено системы.

Чтобы жить в безопасности (согласии с природной средой обитания), человек должен лучше понять природный мир, в котором он живет и который дан ему изначально. Познание мира природы необходимо, чтобы лучше вписываться всей своей деятельностью в этот мир, не столько переделывая его (это возможно лишь в некоторых границах), сколько сообразуя с законами природы собственную деятельность. Именно в этом смысле можно говорить об управлении природопользованием в рамках требований экологической безопасности. Под управлением следует понимать разумную организацию контактов человека с природной средой обитания, приносящую человеку безопасные и комфортные условия жизнедеятельности и высокое качество жизни в пределах положенных ему границ воздействий на природную среду [1, с. 138-145].

Свыше 65 % территории России фактически не затронуты антропогенным воздействием. То есть по самым строгим критериям, установленным ООН, эти территории имеют ненарушенные экосистемы, сохранившие естественную биопродуктивность и биоразнообразие. Это огромное богатство и огромное преимущество России в решении глобальных экологических проблем. Вместе с тем на 15 % территории России состояние окружающей среды не соответствует нормативам экологической безопасности. Здесь же отмечаются чрезвычайно тревожные тенденции потери биологического разнообразия. Но именно здесь – в экологически неблагополучных местах – проживает порядка 60 % населения и производится основная часть ВВП. Не соответствует санитарным нормам качество воды в почти половине источников централизованного водоснабжения, а также состояние земель во всех крупных городах и промышленных центрах страны. Экологические проблемы требуют своего разрешения на Байкале и на Юге России, в бассейне реки Волги, на прибрежных территориях Каспийского моря и в районах Крайнего Севера. Ежегодно растет количество не переработанных промышленных и бытовых отходов. Сохраняются проблемы территорий с радиоактивным загрязнением. Имеет место ухудшение основных показателей здоровья населения, качества и продолжительности жизни. Сложная экологическая обстановка на ряде территорий и акваторий формировалась десятилетиями. По сути дела, весь XX век российское общество мирилось с пренебрежительным отношением к проблемам охраны природы. В литературе отмечается, что в 90-е годы имел место некоторый спад техногенной нагрузки на окружающую среду. Но он был временным и был связан с падением промышленного производства. Как только экономический спад сменился подъемом, ухудшение экологической обстановки обозначилось вновь. В первую очередь – в части загрязнения воздуха, почв и водных объектов. Это

было связано с загрузкой устаревших производств, с ускоренным насыщением городов автомобилями, в общей массе экологически грязными, да и с другими известными факторами. Сложно сломать негативные стереотипы в экологическом поведении населения и бизнеса. В результате в сфере природопользования усилились тенденции «деэкологизации»; компании «де-юре» или «де-факто» стараются минимизировать затраты на проведение природоохранных мероприятий. К сожалению, общественная активность сосредоточена в основном на критике государственных органов, а также тенденциозном, выборочном противодействии реализации ряда энергетических, транспортных и водохозяйственных проектов. В то же время для большей части населения экологическое сознание не является нормой. Отсюда: свалки бытовых отходов, массовое повальное браконьерство, незаконные рубки леса, загрязнение водоемов, самозахват земель и многое другое. Все это противоречит не только природоохранному законодательству, но и вековым культурным традициям народов России. Экологические проблемы России сложнейшим образом смыкаются с проблемами глобальной экологии. Вхождение России в мировой рынок и присоединение к системе международных конвенций накладывает на нас дополнительную ответственность, масштабные обязательства, и одновременно ставит перед лицом новых проблем. Все эти проблемы вызывают обоснованную озабоченность политиков, населения, экологической общественности. Они становятся объективным и острейшим вызовом национальной безопасности России, каждому гражданину, обществу, государству.

Ответы на эти вызовы сформулированы в Экологической доктрине Российской Федерации. Этот основополагающий документ, определяющий государственную политику в сфере охраны окружающей среды, ее цели и задачи на долговременную перспективу, - плод совместных усилий государственных и неправительственных организаций, деловых кругов и ведущих независимых ученых. Механизмом реализации Доктрины является План действий по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования в Российской Федерации на ближайшие три года. Этот план был подготовлен и обсужден с участием всех заинтересованных министерств, ведомств, общественных структур. Эти целевые программы позволяют реализовать некоторый критический минимум природоохранных мероприятий [7].

При разработке программ экологической безопасности развития необходимо обеспечить такую тесную увязку двух ее ведущих начал: экологии и экономики. Они отражают две объективные, но взаимно противоположные стороны проблемы. Реально достижимая степень безопасности определяется величиной доступных источников денежных и других ресурсов, которые необходимо найти для осуществления рассматриваемой программы. Цель рассматриваемых программ должна ставиться в следующем принципиальном виде: «Обеспечение

экологически безопасных и экономически доступных направлений развития отрасли в предвидимой перспективе». Чтобы сохранить природную среду чистой, нужны очень большие государственные средства. Выделить их можно только за счет сокращения средств для осуществления других, тоже необходимых обществу программ. Решать эту дилемму нужно в зависимости от того, какие из нужд сегодняшнего и завтрашнего общественного благополучия будут признаны наиболее важными. Расстановка таких приоритетов в конечном итоге принадлежит политическому руководству страны и не может быть объектом математически строгой оптимизации. Но заранее ясно одно: пренебрежение экологией привело бы общество к запредельно тяжелым последствиям. Здесь нужен некоторый компромисс, баланс ставящихся целей. Нельзя истратить непропорционально большую часть ресурсов страны на одну, хотя бы и важную задачу, - обеспечение 100 % экологической безопасности.

При рассмотрении задач повышения экологической безопасности должны быть в равной степени отражены оба «партнера» - экология и экономика. Именно эта цель и выражается формулировкой «обеспечение устойчивых экологически безопасных и экономически доступных направлений развития отрасли на достаточно длительную перспективу». Подобная формулировка подразумевает здоровый компромисс между всеми важнейшими аспектами развития отрасли. Теоретической основой такого подхода является известное общетеоретическое положение: правильный выбор возможен лишь при совместном использовании важнейших оценочных критериев. Главная ее мысль заключена в следующем. Выбирать пути развития отрасли посредством любого, изолированно взятого критерия недопустимо, так как варианты, наилучшие по разным критериям, не совпадают друг с другом. Правильный метод решения здесь - построение и анализ компромиссных вариантов, которые в определенной мере удовлетворяют целой группе взаимно противоречащих критериев, хотя и не дают «максимума по каждому критерию в отдельности». Значительную роль в постановке любых проблем безопасности играют политические факторы и развитие международной обстановки. В первую очередь, именно с этих позиций принимаются как начальные установки, так и конечные решения в данной области. Однако и те, и другие не смогут разрабатываться в отрыве от реального состояния и возможностей экологии и экономики. Задача науки в том, чтобы давать аналитико-прогнозные оценки мер, повышающих экологическую безопасность, например растущей угледобычи, и величину тех экономических жертв, на которые придется идти при этом обществу [1, с. 152].

Главным критерием экологической безопасности, безусловно, является ожидаемая продолжительность жизни. Интенсивная хозяйственная деятельность обостряет санитарно-эпидемиологическую обстановку и ведет к ухудшению здоровья населения [8].

С учетом зарубежного опыта и общих целей экологической безопасности России, группа исследователей рекомендует следующие принципы и направления разработки новых эколого-ориентированных промышленных технологий.

Бесспорный приоритет при разработке новых технологий отдается целям охраны природной среды. Средоохранные технические средства должны разрабатываться во взаимной увязке по всему комплексу процессов производства продукции, ее переработки, транспортирования и потребления, а также переработки отходов.

Центральная роль отводится разработкам малоотходных технологий замкнутого цикла. Комплексное извлечение и использование ресурсов недр — одна из главных задач экологически безопасного недропользования. Важное значение придается созданию межотраслевых интегрированных комплексов типа холдингов. Разработки теоретических и прикладных научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ в области высоких технологий должны осуществляться в форме единых проектов и единым коллективом разработчиков. Большая роль отводится разработкам природосберегающих заменителей. Разработка новых технологий должна быть нацелена как на ликвидацию старых нарушений природной среды, так и на недопущение новых ее загрязнений. Гуманной целью технологических разработок должно стать первоочередное превращение территорий экологических бедствий в рекреационные зоны [1, с. 153].

По Ю. А. Егорову, для достижения экологической безопасности необходим следующий комплекс мероприятий:

- оптимальный выбор места реализации хозяйственной деятельности человека;
- ограничение антропогенных воздействий на природные комплексы и условия жизни населения;
- контроль соответствия требований и положений Концепции обеспечения экологической безопасности природно-климатическим условиям выбранного места реализации хозяйственной деятельности;
- контроль соответствия параметров проекта требованиям и положениям Концепции обеспечения экологической безопасности предполагаемой деятельности;
- контроль исполнения требований и положений Концепции обеспечения экологической безопасности хозяйственной деятельности при ее реализации, который должен включать организацию и проведение комплексного экологического (геоэкологического) мониторинга [2].

Кузбасс давно и прочно входит в десятку самых грязных регионов России. По загрязнению воздуха, воды и почвы, по состоянию здоровья населения наша область — это зона чрезвычайной экологической ситуации. По данным социологических опросов населения региона, среди беспокоящих факторов на второе место в социальных приоритетах вы-

шли экология и здоровье человека. Однако Кузбасс был и останется еще надолго сырьевым регионом федерального масштаба. Это не может не беспокоить политиков, органы власти, общественность. Прошедший в мае 2004 года в Кемерово «круглый стол» по теме «Экологическая безопасность Кузбасса. Взаимодействие власти, бизнеса и общественности в решении экологических проблем», организованный Общественной палатой Кемеровской области, показал весьма напряженный индекс внимания к экологическим проблемам. Инициатором проведения «круглого стола» выступила Региональная общественная организация из Новокузнецка «Информационное экологическое агентство» ИнЭКА. «Круглый стол» собрал представителей практически всех политических партий, представленных в регионе, контролирующих природоохранных и санитарно-эпидемиологических служб, представителей администрации области, промышленных и научных кругов, общественных организаций и объединений, журналистов.

Были названы наиболее приоритетные экологические проблемы Кемеровской области. Это прежде всего: многолетнее загрязнение всех сред (воздуха, воды, почвы) выбросами и отходами металлургической, угольной, золотодобывающей, химической и строительной промышленности; загрязнение и захламливание земель вокруг городских и сельских населенных пунктов отходами производства и потребления; нарушение земель и русел рек, ведущее к деградации экосистем; снижение и изменение видового состава растений и животных, изменения биоценозов в результате нерационального использования лесных ресурсов; высокий уровень заболеваемости и смертности населения региона [9].

В целях обеспечения экологической безопасности, осуществления конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, сохранения биоразнообразия, губернатором Кемеровской области А. Г. Тулеевым было издано постановление, в котором было рекомендовано комитету по вопросам аграрной политики, землепользования и экологии Совета народных депутатов Кемеровской области при разработке законодательных актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды учитывать приоритеты, определенные утвержденной Концепцией экологической политики Кемеровской области. Так же рекомендовано Главному управлению природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Кемеровской области использовать основные положения Концепции экологической политики Кемеровской области в решении вопросов снижения техногенного воздействия на окружающую среду, развития сети особо охраняемых природных территорий, рационального использования всех видов природных ресурсов. Органам государственной власти, главам городов и районов, главам администраций городов и районов при подготовке программ социально-экономического развития муниципальных образо-

ваний, целевых программ, принятия административно-хозяйственных решений в сфере охраны окружающей среды и природопользования рекомендовалось использовать основные положения Концепции экологической политики Кемеровской области. Департаменту рационального природопользования и природоохранной деятельности Кемеровской области поручено обеспечить издание Концепции экологической политики Кемеровской области тиражом 150 экземпляров за счет средств, предусмотренных на издательскую деятельность в рамках региональной целевой программы «Экология и природные ресурсы на 2002-2004 гг.», утвержденной законом Кемеровской области от 22.04.2002, № 21-ОЗ [4].

В Кемеровской области проведена многоплановая, большая работа по реализации программы «Экология и природные ресурсы Кемеровской области». В рамках данной программы в течение 2002-2007 гг., в частности, по подпрограмме «Обеспечение экологической безопасности»:

- ведется разработка единой территориальной системы мониторинга окружающей среды и геоинформационного банка данных для решения задач природопользования и охраны окружающей среды в Кемеровской области;

- в сфере обращения с отходами потребления выполнено техническое оснащение полигонов ТБО в Гурьевском районе, разработан проект на строительство полигона ТБО в г. Осинники, в пгт. Яя, в населенных пунктах Тяжинского района; начато строительство полигона ТБО в г. Топки;

- ведется проектирование строительства полигонов ТБО в населенных пунктах Ленинск-Кузнецкого района (сс. Красное, Шабаново, Подгорное) и населенных пунктах Таштагольского района (пп. Чугунаш, Мундыбаш, пгт. Каз);

- по сохранению биоразнообразия и особо охраняемых природных территорий выполнены научно-исследовательские работы по ведению Красной книги Кемеровской области для пополнения банка данных о редких и исчезающих видах животных, растений и грибов Кемеровской области, по изучению возможностей интродукции и сохранения видов животных и растений в зоне затопления водохранилища Крапивинского гидроузла, по комплексному экологическому обследованию особо охраняемых природных территорий регионального значения;

- по экологическому образованию и воспитанию осуществлена поддержка муниципальных образований, областных организаций, общественных экологических движений при проведении мероприятий в рамках акции «Дни защиты от экологической опасности»;

- ежегодно из средств областного бюджета осуществляется поддержка издательско-просветительской деятельности в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, издаются государственные доклады «О состоянии и охране окружающей природной среды Кемеровской области» [5].

Государственная экологическая политика Российской Федерации должна быть направлена на реализацию закрепленных в Конституции страны прав граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого экономического развития, а также на решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением необходимых мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению естественных ресурсов. Ее стратегическая цель – обеспечение неистощимого рационального использования и охраны всего комплекса природных ресурсов, реализация права настоящего и будущего поколений людей на благоприятную среду обитания, создание основы перехода к устойчивому развитию и обеспечение экологической безопасности России [3, с. 204].

Литература

1. Астахов, А. С. Экономические и правовые основы природопользования [Текст] / А. С. Астахов, В. Е. Зайденварг, М. Е. Певзнер, В. А. Харченко; ред. В. А. Харченко. – М.: Издательство Московского государственного горного университета, 2002. – 527 с.
2. Егоров, Ю. А. Концепция экологической безопасности человеческой деятельности [Текст] / Ю. А. Егоров // Проблемы региональной геоэкологии: материалы научного семинара. – Тверь: Тверской ун-т, 1999. – С. 21 – 23.
3. Емельянов, А. Г. Основы природопользования [Текст] / А. Г. Емельянов. – М.: Академия, 2004. – 304 с.
4. Итоги проекта «Разработка Концепции экологической политики Кемеровской области. Взаимодействие власти, бизнеса и общественности» [Текст] // Эко-бюллетень ИнЭКА. – 2003. – № 1 (84).
5. Областные природоохранные программы [Текст] // Эко-бюллетень ИнЭКА. – 2007. – № 6 (125).
6. Реймерс, Н. Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы) [Текст] / Н. Ф. Реймерс. – М., 1994. – 367 с.
7. Экологическая вертикаль управления [Текст] // Эко-бюллетень ИнЭКА. – 2003. – № 11 (94).
8. Экология и угольная промышленность Кемеровской области [Текст] // Права человека в Кузбассе: информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области. – 2005. – № 2. – С. 11 – 15.
9. Экономическая эффективность охраны природы [Текст] // Эко-бюллетень ИнЭКА. – 2004. – № 6 – 7 (101 – 102).

Рецензент – О. В. Омеличкин, ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет».