

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ

Н. Л. Лисина

CURRENT STATUS AND PROBLEMS OF THE URBAN ENVIRONMENT

N. L. Lisina

В статье проведен анализ состояния окружающей среды в городах, выявлены их главные экологические проблемы, требующие решения. Автор приходит к выводу о том, что состояние окружающей среды в городах продолжает оставаться неудовлетворительным; отсутствует государственная политика экологического развития городов, базовые функции государственного управления не приспособлены к обеспечению качества окружающей среды городов. Автор считает, что необходимы неукоснительное соблюдение экологических требований в градостроительстве, специальная нормативная проработка мер охраны окружающей среды в городах, учитывающих специфику населенных пунктов и городской среды и спектр негативных воздействий.

The paper analyzes the state of the environment in urban areas and identifies their main environmental problems to be solved. The author concludes that the state of the environment in urban areas continues to be unsatisfactory; there is no state policy of environmental development of cities, the basic functions of government are not designed to ensure the quality of the urban environment. The author believes that there is a need for strict compliance with environmental requirements in urban planning, a special study of the regulatory measures for the protection of the urban environment, taking into account the specifics of settlements and the urban environment and a range of negative impacts.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, городская среда, государственная экологическая политика, качество городской среды.

Keywords: environment, urban environment, state environmental policy, quality of the urban environment.

Город является сложным явлением окружающей нас действительности, представляет собой не только место проживания населения, но и место скопления созданных человеком объектов социально-культурного, бытового, производственного и т. п. назначения, обслуживающих интересы населения в различных сферах, существующих во взаимодействии с компонентами природной среды. Именно поэтому качество окружающей среды городов определяется различными факторами, обусловленными как воздействием человека, так и естественными процессами, которые за последние годы подвержены значительным негативным изменениям, трансформациям, обострениям.

Территориальное расползание мест расселения людей, процессы урбанизации, происходящие за последние годы в нашей стране, не приводят к гармоничным отношениям населения и окружающей их природной среды. Загрязнение атмосферного воздуха, почв, водных объектов и других компонентов природной среды, отделение населения от естественной природы, возрастающая численность населения является следствием роста городов и, по мнению некоторых ученых, недостатками больших городов [13].

По данным ООН, численность мирового населения в 2014 г. достигла 7,2 млрд чел. и возрастет на более чем 2 млрд чел. к 2050 г. В предстоящие десятилетия существенно увеличится численность населения Африки и Азии. Более половины населения Земли проживает в городах, растет количество городских агломераций. По прогнозам ООН, численность городских жителей будет ежедневно увеличиваться в среднем на 200 тыс. человек, к середине XXI в. каждый седьмой из десяти человек будет проживать в городских районах [17].

Уровень и характер взаимодействия населения со средой его обитания отражают экологическую ситуацию в городах, показатели состояния компонентов природной среды. Стремительный рост городов осложняет экологически безопасное существование населения и природных составляющих городской среды, взаимодействие жителей со средой их обитания. Так, только по официальным данным в 2013 г. объем выбросов загрязняющих веществ от стационарных и автомобильных источников на человека в год составил 222 тонны. В 57 % городов Российской Федерации степень загрязнения атмосферного воздуха характеризуется как очень высокая и высокая и только в 22 % – низкая. 52 % городского населения страны проживает в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения, в 81 % городов (где проживает 66,6 млн чел.) средняя концентрация одного или нескольких загрязняющих веществ превышает предельно допустимые концентрации [5]. Причем эти показатели являются относительно стабильными за последние годы, что свидетельствует об устойчивом неблагоприятном состоянии окружающей среды многих городов нашей страны. В то же время отмечается ряд факторов, оказывающих позитивное влияние на качество атмосферного воздуха, к примеру, рост доли использования воздушного, железнодорожного и трубопроводного транспорта.

Актуальной остается проблема качества поверхностных вод. Отсутствие необходимых очистных сооружений на многих предприятиях, сброс неочищенных ливневых стоков с территорий крупных городов, накопление загрязняющих веществ в донных отложениях и т. п. – все это явления, характеризующие продолжающуюся антропогенную нагрузку на водные

объекты и недостаточность принимаемых мер на восстановление качества состояния поверхностных водных объектов. Антропогенные факторы особенно ощутимо сказываются на экологическом состоянии малых рек: Колыского полуострова, в бассейнах Оби и Енисея, экологическое состояние которых крайне неудовлетворительно; большинство из них характеризуются как «грязные», «очень грязные», отдельные как «экстремально грязные» [5]. Отсюда и качество питьевой воды для населения по большинству показателей (санитарно-химическим, микробиологическим и др.) можно оценить как негативное. В 2013 г. доброкачественной питьевой водой было обеспечено 62,1 % населения Российской Федерации.

Не менее значимой проблемой в настоящее время остается деградация естественного ландшафта, загрязнение почв из-за размещения транспортных сетей городов, промышленных объектов, полигонов размещения отходов, отвода земель под застройку различных объектов. По данным Росреестра, изъятие земель из продуктивного оборота по всем категориям землеотвода составило в 2013 г. 401405,0 тыс. га, что на 42,9 тыс. га больше, чем было в 2012 г. [5].

По показателям загрязнения почв твердыми металлами к опасной категории относится 2,6% обследованных в период за 2004 – 2013 гг. населенных пунктов, к умеренно опасной – 7,7 %. Сложная ситуация обстоит с загрязнениями почв нефтепродуктами, бенз(а)пиреном, нитратами и сульфатами.

Под воздействием хозяйственной и иной деятельности в городах неизбежно меняется природный ландшафт, деградирует, загрязняется, а это требует принятия восстановительных природоохранных мер. Одной из причин экологического неблагополучия городской среды является отсутствие ландшафтной политики, объектом правового регулирования должны выступать как природные ландшафты, не подвергшиеся антропогенному воздействию, так и природно-антропогенные ландшафты. В условиях активного формирования и роста городских агломераций учет разных ландшафтов необходим [3], поскольку их разрушение приводит в конечном итоге к ухудшению условий жизни городского населения.

Важным инструментом в деле охраны природных и природно-антропогенных ландшафтов должно послужить ландшафтное планирование [6]. Кроме того, актуальной является проблема охраны зеленых насаждений в городах, являющихся составной частью ландшафта города, всегда играющих исторически важную роль в жизни городов, так как именно они обслуживают различные потребности населения городов (коммунально-бытовые, рекреационные, средозащитные, санитарные, урбанистические и т. д.).

Одной из острых проблем городской среды является шумовое воздействие. Причем шумовое воздействие в городах имеет характер комплексного воздействия на объекты (природные, природно-антропогенные, население), поскольку источниками такого воздействия являются любые достижения научно-технического прогресса (автомобильный, рельсовый, воздушный транспорт, хозяйственная, строительная и производственная деятельность людей и т. п.) и все

могут воздействовать одновременно. При этом воспроизведение шума из каждого источника может осуществляться в пределах установленных нормативов, а в своей совокупности шумовое воздействие может оказывать негативное воздействие на состояние здоровья человека (вызвать раздражение, агрессию, повышение артериального давления, потерю слуха) и компоненты окружающей среды (например, объекты животного мира при громком звуке теряют ориентацию в пространстве, сами издают громкие звуки). Этим осложняется решение проблемы шумового воздействия на городскую среду и здоровье человека. Для обеспечения так называемого «акустического» благополучия в городах проводится ряд мер, и технических (технологических), и градостроительных, и санитарно-эпидемиологических. Но это задача еще и организационно-правовая – определение проблемы шумового воздействия в качестве одной из приоритетных в рамках реализации государственной экологической политики городов, что особенно актуально в условиях существующих намерений государства по созданию мегаполисов.

Следует отметить, что почти для 73 % населения Российской Федерации показатели загрязнения атмосферного воздуха, воды, почвы, продуктов питания являются определяющими факторами их среды обитания, оказывающими воздействие на здоровье человека. Поэтому напряженная ситуация с состоянием указанных компонентов природной среды крайне негативно отражается на состоянии здоровья человека. На протяжении последних десятилетий ученые медицинских и биологических наук активно и открыто исследуют причины возникновения и распространения экологически обусловленных заболеваний. Установлено, что заболеваемость населения в крупных городах до 40 % связана с загрязнением окружающей среды. Только 15 % горожан живут на территориях без превышения тех или иных нормативов [4]. Так, по данным Роспотребнадзора, наиболее напряженная ситуация складывается в субъектах Российской Федерации, расположенных в Сибирском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах, где на уровне загрязнения атмосферного воздуха оказывают влияние природно-климатические факторы, препятствующие рассеиванию техногенных выбросов. В наибольшей степени негативному воздействию атмосферных загрязнений подвержено население, проживающее в зонах влияния стационарных выбросов промышленных предприятий и вблизи автомагистралей. Кроме того, более 30 административных территорий 13 субъектов Российской Федерации относятся к территориям с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, где превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ составляет 5 и более раз [9]. Практически более 10 % территории Российской Федерации заслуживает статуса экологически неблагоприятных зон [1].

Спецификой загрязнения определяются демографические потери. С загрязнением атмосферного воздуха связаны онкологические заболевания и болезни органов дыхания. Действительно, смертность населения от новообразований ассоциирована с загрязнени-

ем атмосферного воздуха бенз(а)пиреном, формальдегидом и рядом тяжёлых металлов (прежде всего кадмия, свинца и его неорганических соединений) в 25 субъектах Российской Федерации, а заболеваемость всего населения болезнями органов дыхания ассоциирована с загрязнением атмосферного воздуха в 27 субъектах Российской Федерации [9].

Загрязнение питьевой воды и наличие в ней хрома, мышьяка, бора, молибдена, марганца, железа, стронция, нитритов, нитратов, хлороформа может вызвать развитие неблагоприятных эффектов со стороны желудочно-кишечного тракта, почек, сердечно-сосудистой, гормональной, иммунной систем, центральной и периферической нервных систем.

Состояние почв в селитебных зонах продолжает оставаться на неблагоприятном уровне. Установлено, что микробное и паразитарное загрязнение почв селитебных территорий может формировать дополнительные случаи заболеваний некоторыми инфекционными и паразитарными болезнями. В среднем по Российской Федерации доля ассоциированных с загрязнением почвы заболеваний населения некоторыми инфекционными и паразитарными заболеваниями составляет порядка 998,0 случаев на 100 тыс. детского населения или около 11,5 % болезней по указанным причинам [9].

Таким образом, мы наблюдаем выраженную взаимосвязь состояния окружающей среды и здоровья населения городов. То, что десятилетиями озвучивалось медиками, сегодня подтверждается органами государственной власти. Однако придание огласке показателей негативного воздействия факторов окружающей среды на здоровье человека явно недостаточно. Необходимо принимать меры, направленные на сбалансированную охрану природных объектов и природных ресурсов в городах, так как именно их благоприятное состояние является определяющим фактором воздействия на здоровье человека наряду с другими (факторами образа жизни, социальные и т. п.). Ключевая роль, безусловно, всегда отводилась и должна отводиться праву, как регулятору общественных отношений, т. к. оно является наиболее эффективным инструментом управления поведением людей, имеет способность адаптировать экологические требования и выражать их в виде общеобязательных правил поведения [7]. Однако за последние годы, государство, признавая важность охраны окружающей среды и обеспечения благоприятной среды обитания человека, строит правовое регулирование в обозначенной сфере строит неоднозначно, с дефектами, рассчитывая на идеальные общественные экологические отношения, неукоснительное соблюдение экологических требований в градостроительстве, делая акцент на социально-экономическое планирование и прогнозирование, без учета экологических и градообразующих факторов в полной мере.

В Российской Федерации на уровень государственного управления перешло возрастающее значение крупных городов, являющихся центрами социально-экономического развития, притягивающие прилегающие поселения, образующие вместе единую систему с социальными, культурными, экономическими,

рекреационными и т. п. связями. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанный Минэкономразвития России [14], признает, что базовой тенденцией пространственного развития России является, наряду с прочими социально-экономическими факторами, формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн человек. Данные агломерации, по мнению Минэкономразвития России, будут способны выполнять специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, стать локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры. Однако возникает вопрос, какое значение для сохранения и поддержания качества окружающей среды, в том числе среды обитания человека, имеет подобное укрупнение городов, ставятся ли государством такие задачи или преследуются только экономические и социальные цели? Какое воздействие состояние окружающей среды мегаполисов окажет на здоровье человека? Ведь решение одновременно и социально-экономических, и экологических вопросов крайне сложно, занимает уже не один десяток лет и это несмотря на то, что «экономические, и экологические интересы едины по своей социальной направленности, поскольку они призваны обеспечить качество жизни человека, такого рода противоречия возникают в силу постоянного воздействия на природную среду вследствие ее потребления и использования. Подобное воздействие вносит отрицательные элементы в содержание экологической функции, выполняемой природой, путем ее загрязнения, истощения, разрушения» [11], «удовлетворение экономических интересов, связанное с использованием и потреблением природных ресурсов для производства материальных благ, неизбежно вносит негативные изменения в естественную среду, которые отражаются на качестве выполнения природой ее биологической функции» [12].

В современных условиях государство «формально» (т. е. его воля выражена в нормативных документах) ориентировано на решение социально-экономических задач, обеспечивающих сохранение благоприятной окружающей среды. Об этом свидетельствуют принятые за последние годы в нашей стране программные документы. В частности, Экологическая доктрина Российской Федерации [15], Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. [10], предусматривают озабоченность государства сложившейся неблагоприятной экологической ситуацией и ставящие стратегической целью государственной политики в области экологического развития решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [10]. Для достижения указанной цели государство традиционно

ставит определенные задачи и предусматривает определенные механизмы реализации государственной политики в области экологического развития (нормативно-правовые, организационные, экономические, природоохранные, информационно-аналитические, идеологические), определяет направления государственной политики в обозначенной сфере, начиная от формирования эффективной системы государственного управления в области и охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и заканчивая формированием экологической культуры, развитие экологического воспитания и образования. Прогнозируется, что переход на рельсы «зеленого роста» будет достигнут за счет реализации комплекса законодательных и институциональных мер, обеспечивающих рост энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии, внедрения мер экономического стимулирования сокращения выбросов, сбросов, образования и утилизации отходов [14].

Отметим, что для нашего государства подобные мероприятия не являются новыми (исключением можно считать лишь «зеленые» стандарты). За последние 15 лет была «осуществлена экологизация отдельных сфер хозяйственной деятельности, созданы организационные и правовые предпосылки для перехода к устойчивому развитию» [2], но применительно к охране окружающей среды в городах многие вопросы являются спорными, нерешенными, требующими специальной нормативной правовой проработки. Сложность правового регулирования в этой сфере заключается в том, что право, с одной стороны, должно повернуть сложившуюся модель поведения участников экологических отношений в благоприятное для населения городов русло, а, с другой стороны, решить социально-экономические задачи, обозначенные в прогнозных документах. Тогда, возможно, как указывается в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, к 2030 г. количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха сократится со 126 в 2013 г. до 50 к 2020 г. и до 34 городов к 2030 г.

Необходима взвешенная единая политика государства, направленная на планирование, предупреждение, поддержание и восстановление качества окружающей среды в городах. Обеспечение качества окружающей среды в городах должно стать одним из основополагающих направлений в решении вопросов качества жизни человека. Последнее, как известно, по словам Президента Российской Федерации В. В. Путина, является одним из приоритетов науки в Российской Федерации [8], а, следовательно, должно стать приоритетным в развитии научно-обоснованной государственной экологической политики и экологического законодательства.

Стратегические мероприятия в деле охраны окружающей городской среды строятся без учета «специальных» инструментов, появившихся в законодательстве за последние годы, которые направлены, в том числе на охрану окружающей городской среды (например, в их числе территориальное планирование и градостроительное зонирование). На федеральном уровне в настоящее время отсутствует должное пра-

вовое обеспечение государственной экологической политики городов, учитывающие типологию населенных пунктов, специфику городской среды, спектр негативного воздействия и проч.

Безусловно, для обеспечения благоприятной среды в городах особое значение имеют: экологическое нормирование, экологическая экспертиза, государственный экологический надзор и экологический контроль, которые должны занять достойное место среди мероприятий по охране и улучшения состояния окружающей среды в городах. Однако решение актуальных вопросов для городов должно решаться и с учетом (даже «посредством») современных способов воздействия на общественные отношения на основании уровня «загрязненности» городов. Ведь на протяжении нескольких лет мы наблюдаем попытку дифференцирования городов, в том числе с учетом их экологической составляющей (так называемый «экологический рейтинг» городов, ежегодно составляемый под эгидой Минприроды России). За 2013 г. была собрана информация о состоянии городов 87 субъектов Российской Федерации и по словам заместителя Министра природных ресурсов Р. Гизатулина «почти во всех городах сложилась достаточно благополучная ситуация с состоянием атмосферного воздуха и водопользованием, а также с транспортом, использованием городских территорий и энергопотреблением» [16]. Однако главная проблема этой, казалось бы, полезной для управленческой деятельности «инициативы» кроется в полноте и достоверности переданной и полученной информации. Отсюда – искажение данных о состоянии окружающей среды и ее компонентов и иных условий жизнедеятельности человека (известно, что для рейтинга информация собирается по семи ключевым категориям: воздушная среда, водопотребление и качество воды, обращение с отходами, использование территорий, транспорт, энергопотребление, управление воздействием на окружающую среду).

Скажем, а может быть на федеральном уровне все не должны заботиться о специфике городов, их классифицировать и типизировать? Возможно, но тогда ситуация не изменится – на федеральном уровне так и будут определяться общие существующие проблемы, предлагаться общие пути выхода из экологического кризиса без их дифференциации по сферам хозяйственной и иной деятельности, по степени их аккумуляции в пределах определенной территории (например, в пределах городской территории), а рейтинг составляться для самих же городов.

Таким образом, состояние окружающей среды городов продолжает оставаться крайне нежелательным для природной среды и населения. Важно помнить, что степень активности урбанизации, освоенности территории, вмешательства человека в естественные природные процессы являются главными факторами, определяющими качество окружающей среды, и, наоборот, состояние здоровья населения является отражением экологической ситуации городской среды. Главными экологическими проблемами городов, требующих своего решения, остаются: загрязнение атмосферного воздуха, вод, почв, шумовое воздействие,

сокращение площадей «зеленых» массивов городов и на прилегающих территориях; отсутствие государственной политики экологического развития городов; ориентация на укрупнение городов посредством создания мегаполисов является серьезным «давлением» на окружающую среду и человека (следовательно, укрупнение городов в социально-экономическом аспекте должно осуществляться одновременно с реше-

нием вопросов обеспечения качества окружающей городской среды, в т.ч. природной среды и среды обитания человека); неприспособленность (неадаптированность) базовых (основных) функций государственного управления к обеспечению качества окружающей среды городов; отсутствие четкой «экологизации» таких сфер управления, как территориальное планирование и градостроительное зонирование.

Литература

1. Боголюбов С. А. Экологизация отраслей российского законодательства // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 149.
2. Вершило Н. Д. Охрана окружающей среды, устойчивое развитие: проблемы и пути решения // Материалы круглого стола «Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации». М.: Юрлитинформ, 2010. С. 75.
3. Выпханова Г. В. Ландшафтное развитие городских и других территорий: информационно-правовые проблемы // Аграрное и земельное право. 2008. № 6. С. 105.
4. Гичев Ю. П. Здоровье человека и окружающая среда: SOS! М.: Реклайн, 2007. С. 18.
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.ecogodoklad.ru/default.aspx> (дата обращения: 16.07.2015).
6. Евдокимова Т. В. Правовая охрана эстетических свойств ландшафтов: монография / отв. ред. М. М. Бринчук. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 104.
7. Колбасов О. С. Концепция экологического права // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. С. 3.
8. «Новые вызовы и приоритеты развития науки и технологий в Российской Федерации». Заседание Совета при Президенте России по науке и образованию 24 июня 2015 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/councils/49755> (дата обращения: 30.07.2015).
9. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2013 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2014. С. 10.
10. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 // СПС «Консультант Плюс».
11. Петров В. В. Концепция взаимодействия общества и природы – научная основа экологического права // Методологические проблемы правоведа. М.: Изд-во Московского ун-та, 1994. С. 133.
12. Петров В. В. Научно-технический прогресс, природа и право. В кн.: Научно-технический прогресс и правовая охрана природы / под ред. В. В. Петрова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978. С. 15.
13. Перцик Е. Н. Города мира. География мировой урбанизации. М.: Международные отношения, 1999. С. 23.
14. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2015).
15. Экологическая доктрина Российской Федерации, одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
16. Экологический рейтинг городов Российской Федерации / Официальный сайт Минприроды России / Главная / Новости. Режим доступа: http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=136716&sphrase_id=620525 (дата обращения: 16.07.2015).
17. State of world's cities 2012/2013. Prosperity of Cities. United Nations Human Settlements Programme, 2012. P. 25.

Информация об авторе:

Лисина Наталья Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса КемГУ, lisina_nl@mail.ru

Natalia L. Lisina – Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Labour and Environmental Law and Civil Process, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 21.09.2015 г.