

УДК 351.777

Проблемы реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды: правовые и организационные аспекты



Саркисов О.Р.

Кандидат педагогических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Казанского филиала Российской академии правосудия, член-корреспондент МАНПО

В статье рассматриваются проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды в Российской Федерации. Приводятся статистические данные о загрязнительных процессах, их влиянии на среду обитания в РФ и зарубежных странах. Определяются основные задачи государственной политики в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: загрязнение, захоронение отходов, утилизация отходов, ресурсные и энергосберегающие технологии, нормативно-правовая база, ответственность хозяйственных субъектов, экологическая безопасность.

Загрязнение – это привнесение в среду или возникновение в ней новых, обычно не характерных для нее физических, химических, информационных или биологических агентов или превышение в рассматриваемое время естественного среднесуточного уровня (в пределах его крайних колебаний) концентрации перечисленных агентов в среде, нередко приводящее к негативным последствиям [1].

Среди разнообразных форм антропогенного воздействия на экологическую среду и человека особо выделяют химический фактор, его антропогенная составляющая давно опередила естественную. Иначе говоря, возросло поступление в среду обитания химических загрязнителей техногенного происхождения. С созданием новых технологий возникают новые экологические системы, проходящие стадии развития и разрушения при изменении физико-химической и термодинамической обстановки. Также резко увеличилось химичес-

кое воздействие на окружающую среду, которое обусловлено ростом энергопотребления, развитием промышленности, выпуском товаров и материалов нового поколения. При этом растет разнообразие отходов, которые часто являются ксенобиотиками.

По оценке Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), из более чем 6 млн. известных химических соединений практически используются до 500 тыс. соединений; из них около 40 тыс. обладают вредными для человека свойствами, а 12 тыс. являются токсичными.

За последние десятилетия потребление минеральных и органических сырьевых ресурсов резко возросло: в 1913 г. на одного жителя Земли ежегодно расходовалось 5 т минерального сырья, в 1940 г. – 7,4, в 1960 г. – 14,3, а к 2000 г. потребление достигло 40-50 т. Соответственно возрастают и объемы отходов промышленного, сельскохозяйственного и бытового происхождения.

От вдыхания микроскопических твердых частиц выхлопных газов автомобилей ежегодно погибают десятки тысяч человек. Грязный воздух разрушает сердечно-сосудистую систему. К этому выводу пришли ученые, собравшиеся на заседании Американской ассоциации развития науки в Бостоне. Не лучше обстоят дела и в других крупных мегаполисах мира – Москве, Токио, Пекине [2].

Промышленные предприятия России разрабатывают программы по утилизации отходов, уменьшению выбросов в атмосферный воздух, снижению количества сточных вод. И все же увеличение химического загрязнения отмечается во всех элементах окружающей среды: воздухе, воде, почве. Причем интенсивность и масштабы распространения химических загрязнителей все возрастают. Статистические данные говорят о том, что окружающая среда в ряде крупных промышленных городов (Магнитогорск, Новокузнецк и др.) находится в катастрофическом состоянии. В этой связи состояние атмосферы городов, почвенного покрова и поверхностных вод городских и прилегающих к ним территорий, куда основная масса выбросов поступает в виде выпадений атмосферной пыли, аэрозолей, кислотных дождей, является неудовлетворительным.

Данные свидетельствуют о том, что расширение масштабов техногенной сферы связано с интенсивным диспергированием вещества суши, запылением и химическим загрязнением атмосферы, возвратным выпадением аэрозолей, антропогенной пыли и химических соединений на сушу и поверхностные воды, т.е. химическим загрязнением гидросферы и почвенного покрова.

Ученые (В.Г. Сахаев и Б.В. Щербицкий в 1987 г.) определили, что в начале 80-х годов XX столетия на нашей планете добывалось около 100 млрд. т различных руд, горючих ископаемых, строительных материалов. При этом в результате хозяйственной деятельности человека в биосферу поступило более 200 млн. т диоксида углерода, около 146 млн. т диоксида серы, 53 млн. т оксидов азота и другие химические соединения. Побочными продуктами деятельности промышленных предприятий явились также 32 млрд. м³ неочищенных сточных вод и 250 млн.т пыли. Горнодобывающая про-

мышленность вносит свою негативную лепту в область загрязнения. Минеральные ресурсы, почти все виды которых относятся к практически невозобновимым, современной горной промышленностью используются далеко не полностью. В большинстве стран остается в недрах или выбрасывается в отвалы 12-15 % руд черных и цветных металлов. Так называемые плановые потери каменного угля составляют 40 %, нефти – в среднем 56 %. При разработке полиметаллических руд из них, как правило, извлекаются один – два металла, которые в настоящий момент особенно нужны, а остальные сопутствующие металлы выбрасываются вместе с вмещающей породой. При добыче калийных солей и слюды в отвалах остается до 80 % сырья. К XXI в. мировой объем добычи полезных ископаемых достиг 650 млрд. т, для их извлечения перемещаются сотни миллиардов тонн вскрышных пород, грунта, почвы. Геологическая деятельность человека превосходит по мощи природные процессы и приводит к резкому ухудшению экологической обстановки на землях горного отвода и прилегающих к ним территориях.

Массовые взрывы на карьерах стали регулярными и являются очень крупными источниками пыли и ядовитых газов. Так на Криворожском железорудном бассейне производили взрывы мощностью 500-700 т взрывчатых веществ. При этом масса взрываемых пород достигает 2 млн. т, а объем пылегазового облака – 15-20 млн. м³ в зависимости от прочности и обводненности пород, удельного расхода взрывчатых веществ и т.д. Как правило, при мощном взрыве пылегазовое облако рассеивает 200-250 т пыли в радиусе 2-4 км от эпицентра взрыва, вызывая загрязнение окружающей среды на прилегающих территориях. Установлено, что в 80-е годы в Рурском и Верхнесилезском бассейнах на каждые 100 м² площади ежедневно выпадало 2-5 кг пыли; интенсивность солнечного свечения в Рейн-Вестфалии (Германия) уменьшилась на 20 %, а в Катовицах (Польша) – на 50 %.

По данным польских ученых, почва на прилегающих к карьерам и шахтам полях оказывается погребенной под слоем пыли толщиной до 0,5 м и на долгие годы теряет свое плодородие.

Запыленность воздуха и резкое ухудшение жизненных условий усиливаются вследствие выветривания горных пород, складированных в отвалы. Более 70 % терриконов Кузбасса и 85 % отвалов Донбасса относятся к горящим. На расстоянии нескольких километров от них в воздухе значительно повышена концентрация SO_2 , CO , CO_2 . Резко повышается загрязненность почв и поверхностных вод тяжелыми металлами на территориях, прилегающих к отвалам рудников по добыче полиметаллических руд, а для почвенного покрова в районах урановых рудников характерно высокое содержание радионуклидов.

Разработка месторождений полезных ископаемых в большинстве случаев негативно влияет на гидрогеологические условия района добычи и приводит к образованию депрессионных воронок и обезвоживанию земель и водоемов на прилегающих территориях. В то же время сброс карьерных вод и вод шахтного отлива в природные водоемы повышает их кислотность.

Ведение горных работ открытым – наиболее дешевым – способом приводит к ландшафтным нарушениям, которые по своим масштабам соизмеримы с последствиями крупных природных катастроф. Так, в районе горных выработок в Кузбассе образовались многочисленные цепи глубоких (до 30 м) провалов, тянувшихся более чем на 50 км, общей площадью до 300 км² и объемом более 50 млн м³.

От 50 до 85 % всей горной массы, извлекаемой из таких карьеров, перемещается в отвалы и шламохранилища, занимающие большие территории зачастую весьма плодородных земель. Эти отвалы не только сокращают площади сельскохозяйственных угодий, но являются источниками различных загрязняющих веществ, которые развеиваются.

Одними из основных источников поступления тяжелых металлов и ксенобиотиков в организм человека являются продукты питания и питьевая вода.

Характер и уровень загрязненности продуктов питания лимитируются поглощением водорастворимых элементов (в том числе и радионуклидов) растениями, которые попадают в организм животных, затем – в продукты животноводства и организм человека.

Радионуклиды, включаясь в биологические цепочки, способны облучать ткани и органы живых организмов, в том числе и человека, что может привести к генетическим и соматическим последствиям различной степени тяжести в зависимости от вида излучения, его энергии, органов депонирования радионуклида, скорости его выведения из организма и т.д.

Забота о здоровье человека и нации в целом – одно из основополагающих и значимых направлений социальной политики уважающего себя государства. Очевидно, что не решив экологические проблемы, невозможно на должном уровне обеспечить безопасность человека.

С целью оценки размера экологической проблемы в том или ином районе должен быть выполнен экомониторинг окружающей среды, водных и воздушных бассейнов и составлена карта загрязненных районов с перечнем наиболее опасных компонентов.

Среди загрязнителей на первое место выходят синтетические вещества, не встречающиеся в природе: диоксиды, гексахлорбензол и другие хлоруглеводороды. Загрязнители могут реагировать с различными химическими веществами, образуя новые соединения с неизвестными токсикологическими свойствами и характеристиками. Поэтому особое значение придается стойким реакционноспособным органическим загрязнителям, абсолютное большинство которых является пестицидами. Важной задачей является оценка токсичности веществ.

По данным Межправительственного форума по химической безопасности, более 4000 веществ, относящихся к многотоннажным, нуждаются в первоочередной оценке. Изучению подлежат не только токсичность и воздействие вещества на кожу, слизистые оболочки, но и мутагенность, канцерогенность, влияние на потомство, эндокринные железы, ферментные системы и метаболические процессы. Но для определения их реальной опасности нужны огромные средства и современное лабораторное оборудование, так как изучение биологической активности и, в частности, токсичности химических веществ для человека и животных – длительный и дорогостоящий процесс. Однако однозначных методик для определения оценки токсичности и степени воздействия вредных

веществ на окружающую среду практически нет. Для России этот вопрос остается достаточно сложным, так как ГОСТ 12.1.007-76 «Классификация токсичности и опасности химических веществ» устарел. Тем не менее работы по определению круга стойких токсичных загрязняющих веществ и критериев их оценки проводятся. Что касается промышленных веществ, то объем предоставленной информации часто определяется производителем и, как правило, является минимальным [3]. Нарастание мощностей по производству хлорорганических продуктов на соответствующих предприятиях сопровождается активизацией генерирования отходов. В настоящее время в год образуется 40-50 тыс. т отходов, содержащих хлорорганические соединения, многие из которых являются ксенобиотиками и стойкими органическими загрязнителями, не имеющими аналогов в природе.

К стойким органическим загрязнителям специалистами Программы ООН по окружающей среде были причислены вещества класса хлорорганических соединений, обладающие рядом общих свойств (например, устойчивостью к разложению, токсичностью), вызывающих нарушение репродуктивной и гормональной систем, иммунного статуса, приводящие к появлению онкологических заболеваний, врожденным дефектам, нарушению развития. Они накапливаются в живых тканях и могут быть обнаружены там, где вообще не существует промышленного производства.

В наши дни растет не только абсолютный объем «производства» химических, промышленных и бытовых отходов, но и расширяется их «ассортимент» [4]. В России только законных полигонов более 1300 и под ними около 800 тыс. га земель, а занимают они не только пустыри, овраги и карьеры, но и плодородные черноземы. Среди полигонов можно выделить около 30, каждый из которых хранит более 2,5 млн. т отходов. Количество же законных полигонов, на которых складированы отходы массой от 500 тыс. т и меньше, превышает 800.

За рубежом захоронение отходов является лишь одним из методов их утилизации. Так, в США на полигонах размещается около 54 % отходов, около 24 % – используется в качестве

вторичного сырья, более 8 % – подвергается компостированию и биологической переработке и около 14 % – сжигается. В России же размещение на полигонах является доминирующим методом утилизации бытовых и разнообразных малотоннажных промышленных отходов. Крупнотоннажные отходы, которые образуются при функционировании горнодобывающих предприятий, предприятий лесной, целлюлозно-бумажной, нефтедобывающей и некоторых других отраслей промышленности, имеют более или менее стабильный физико-химический состав и, казалось бы, легко могут быть подвергнуты переработке, однако для их утилизации не хватает специализированных предприятий, обеспеченных необходимым оборудованием.

Можно найти несколько причин сложившегося положения. Первой, естественно, можно назвать несовершенство нормативно-правовой базы. Устарел Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», поскольку он принимался почти 12 лет назад [5]. Достаточно прогрессивный в период спада национальной экономики и отсутствия достаточных материальных ресурсов, он не предусматривал эффективных мер по снижению ресурсоемкости производства, по эффективному вовлечению части отходов в рециклинг, по усилению ответственности производителей отходов за переработку определенной их части, по административному и экономическому стимулированию самой утилизации отходов без их захоронения и по формированию разветвленной системы специализированных предприятий, перерабатывающих отходы.

Вторая причина – чисто бюрократический и фискальный подход органов государственного управления, в чью компетенцию входило совершенствование системы управления отходами. С конца 1990-х годов постоянно ужесточались требования к субъектам хозяйственной деятельности в части оформления документов, необходимых для осуществления хозяйственной деятельности, в процессе которой образуются, перемещаются или используются отходы. К настоящему времени предприятию для того, чтобы его деятельность по обращению с отходами была легитимной, нужно подготовить, согласовать или утвердить причем не бесплат-

но более 20 различных документов. Стоимость же процедур по получению разрешительной документации постоянно увеличивается и для небольших предприятий может достигнуть 20 % их оборотных средств [6]. Однако есть и положительные изменения. Недавние законодательные акты по разграничению полномочий федерального центра и субъектов федерации значительно расширили административные возможности муниципальных образований для создания собственных систем и предприятий по переработке отходов. Но далеко не все из них имеют необходимые материальные ресурсы. Поэтому на повестке дня стоит вопрос о создании эффективных экономических механизмов для успешного функционирования малых и средних предприятий, специализирующихся на сборе, сортировке, транспортировке, по использованию в качестве вторичного сырья и безопасном уничтожении отходов, специфических для каждого отдельно взятого региона [3].

Воспользовавшись опытом других государств, например, США, в которых средний и малый бизнес вносит значительный вклад в решение экономических и экологических проблем, можно и в российских условиях избавиться от значительной части проблем, которые создают для природы и населения отходы производства и потребления.

Довольно четкие высказывания в области загрязнения природы исходят от руководства страны. Так, Владимир Путин в январе 2008 г. привел данные экологов, по которым от 35 до 60 процентов питьевой воды в некоторых регионах страны не удовлетворяют санитарным нормам. «Это очень опасная цифра», – отметил тогда глава государства. При этом в европейской части страны до сих пор не удается остановить загрязнение бассейнов рек.

«Более эффективно должны решаться проблемы утилизации отходов, а также выбросов вредных веществ в атмосферу, в том числе в связи с ростом промышленности и объема транспортных перевозок», – заявил В.В. Путин. С 1999 года выбросы от предприятий и других стационарных источников выросли более чем на 10 процентов, а от автотранспорта – на 30%.

При этом загрязнение окружающей среды от промышленности выше, чем ее непосред-

ственный рост. «Темпы роста образования токсичных отходов достигают 15-16 процентов, опережая тем самым значительно темпы роста ВВП». Вместе с тем экологические проблемы – не повод останавливаться в собственном развитии. Тем более, что впереди немало крупных инвестиционных проектов. Другое дело, обратил внимание Путин, что при их реализации должны детально учитываться экологические аспекты. «В целом ряде регионов началась реализация крупных инвестиционных проектов, куда вовлечены большие по протяженности территории, относившиеся к дикой природе» – напомнил он. «В этих районах негативные последствия интенсивной хозяйственной деятельности должны быть минимизированы». В число этих проектов попали трубопроводы «Северный поток» и «Восточная Сибирь – Тихий океан», а также освоение шельфов Баренцева, Карского, Охотского морей, развитие Урала.

Своим видением решения экологических бед России с Советом безопасности поделился еще будучи первым вице-премьером Дмитрий Медведев. Весной 2008 г. он посетил один из промышленных центров России – Челябинск, где лично столкнулся с экологическим неблагополучием. Для Д.А. Медведева все очевидно – руководители предприятий спокойно идут на экологические нарушения, зная, что никакого серьезного наказания за это не последует. «Ведь штраф за экологические нарушения зачастую в десятки, а то и в сотни раз меньше стоимости так называемых платежей за согласование экологических требований», – сказал он. Да и вся эта система платежей, по его мнению, превратилась в способ кормления значительной части федерального и регионального чиновничества.

Устарела и практика выдачи предприятиям индивидуальных временных разрешений на сбросы [7, с. 47]. «Экологические требования должны основываться не на частных требованиях, а на технологических нормативах, и устанавливаться эти нормативы должны по понятным процедурам» [7, с. 47]. Между тем государству пора пересмотреть свое отношение к «грязным производствам». «Они не только затратные и ресурсоемкие, но крайне опасны для людей, а в перспективе абсолютно неконкурентоспособны», – заявил Д.А. Медведев. Буду-

щее за сектором чистых технологий, государство обязано прежде всего стимулировать сами предприятия к модернизации основных фондов и использованию ресурсных и энергосберегающих технологий. Стимулировать финансово. И если нельзя мотивировать пряником, то надо это делать кнутом. «Один из путей – это именно ужесточение санкции за негативное воздействие на окружающую среду», – заключил Д.А. Медведев.

«Нужно иметь в виду, что уже в обозримом будущем российский бизнес может столкнуться с ограничениями по доступу на международные рынки – предлогом здесь станет низкая экологическая безопасность продуктов», – пояснил он. К тому же инновационные технологии в области экологии – это не дополнительные затраты, но еще и самостоятельность и очень перспективный рынок. И России, подчеркнул Дмитрий Медведев, неплохо бы на нем закрепитесь. «Экологические новации – это один из высокоприбыльных и бурно растущих секторов мировой экономики».

В мире это уже давно поняли и охотно вкладывают в отрасль значительные средства. Так, в 2006 году только в технологии возобновляемой энергии было инвестировано более 50 миллиардов долларов, а в 2007 году – 70 миллиардов.

За государством, в свою очередь, существует свой экологический долг. Правовая база природоохранной деятельности, считает Д.А. Медведев, далека от идеала и не стимулирует переход на экологически эффективные технологии. Не устраивает Д.А. Медведева и существующий порядок в части контроля и надзора в природоохранной сфере. Сегодня здесь работают Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор. У других ведомств тоже есть определенные полномочия в области экологии. «Нужно исключить существующее сегодня дублирование, упорядочить функции федеральных структур, действующих здесь. При этом необходимо четко разграничить полномочия экологической экспертизы и экологического контроля, а также завершить процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами в сфере экологии». Росприроднадзор может быть преобразован в Госкомитет по надзору в сфере экологии. Ко-

нечно, создаваемая структура должна обладать полномочиями по охране окружающей среды в целом. Причем основными ее задачами должны стать формирование государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и их реализация. Этот процесс, уточнил Д.А. Медведев, фактически уже начался.

Литература:

1. Карабасов Ю.С., Чижикова В.М., Плущевский М.Б. Экология и управление. Термины и определения / Под научной редакцией проф. докт. техн. наук Ю.С. Карабасова. – М.: МИСИС, 2001.
2. /Экология и промышленность России. – 2008. – Март.
3. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».
4. Региональная экологическая газета. – 2009. – № 6 (31 марта).
5. Федеральный закон от 2 июля 1997 г. «Об отходах производства и потребления».
6. Экология и жизнь. – 2008. – № 3 (76).
7. Широкобоков А.С. Правовые основы установления и применения лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов // Юрист. – 2006. – №2. – С. 47-53.

Problems of Implementing the State Policy in the Sphere of Environment Protection: Legal and Organizational Aspects

O. Sarkisov

The Kazan branch of the Russian academy of justice

The article studies the problems connected with environment pollution in the Russian Federation; it defines damaging concentrations of chemical, radioactive and other agents. The author studies the statistics connected with the process of pollution, its impact on the areal on the territory of the Russian Federation and foreign countries. The article presents major tasks of the state policy in the sphere of environment protection and the ways of their implementation.

Key words: dumping of wastes, elimination of waste, resource and energy conservation technologies, legal framework, responsibility of business entities, ecological security.

