

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

**Круглов Виктор Викторович**

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой земельного и экологического права  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
e-mail: ecoland@usla.ru

*Рассматриваются содержание государственной и региональной экологической политики, правовое регулирование экологических отношений в сфере хозяйственной деятельности промышленных предприятий. Обозначены особенности реализации региональной экологической политики в старопромышленных регионах страны, а также в регионах, не нарушенных хозяйственной деятельностью. Обращается внимание на специфику защиты жизни и здоровья, а также охраны окружающей среды в указанных регионах.*

*Ключевые слова: экологическая политика, правовая охрана окружающей среды в промышленных регионах, организация природоохранной деятельности на территории промышленного региона*

## NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY FOR THE ENVIRONMENTAL SAFETY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE INDUSTRIAL REGIONS OF RUSSIA

**Kruglov Viktor**

Ural State Law University (Yekaterinburg),  
e-mail: ecoland@usla.ru

*The content of national and regional environmental policies and legal regulation of ecological relations concerning economic activities of industrial enterprises are considered. The author examines the features of implementing the regional environmental policy in the old industrial regions of the country, as well as in the areas not disturbed by economic activities. His attention is paid to the protection of life and health as well as environmental protection in these regions.*

*Key words: environmental policy, legal protection of environment in the industrial regions, organization of environmental activities in the industrial region*

Экологическая ситуация в Российской Федерации в целом и ее отдельных регионах характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на окружающую среду, ее экологические системы, а также отдельные природные объекты и комплексы. В условиях развивающейся экономики важнейшей задачей Российской Федерации как социального государства (ст. 7 Конституции РФ) является своевременное решение экологических, социально-экономических, демографических, культурно-воспитательных и иных проблем, а также обеспечение безопасности населения в эколо-

гической и других областях<sup>1</sup>. Решение этих проблем тесно связано с обеспечением инновационного развития промышленного производства, его экологически ориентированного роста, внедрения экологически эффективных инновационных технологий и производств на предприятиях.

Современные экологические и социальные проблемы особенно актуальны для промышленных регионов и центров страны, где проживает большая часть населения страны, состояние здоровья которого вызывает серьезную озабоченность. Так, в 40 субъектах РФ более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или с недостаточной очисткой, остается высоким. Значительная часть населения России использует для питья воду, не соответствующую гигиеническим нормативам. Практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов РФ на площади более 100 млн гектаров. Количество производственных отходов, не вовлекаемых во вторичный хозяйственный оборот, а направляемых на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения промышленных отходов предприятий не соответствуют требованиям экологической безопасности.

Кроме того, на состоянии экологической безопасности и охраны окружающей среды сказываются происходящие глобальные природные процессы. К их числу относятся, в частности, изменение климата и истощение озонового слоя планеты, рост материального ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф и т. д., загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды, которые затрагивают интересы как Российской Федерации, так и ее граждан. При этом состояние и качество окружающей среды, ее природных ресурсов и комплексов не остаются неизменными, а зависят от общественного производства как главного фактора воздействия человеческого общества на природную среду и основной формы их взаимодействия.

Общественное производство должно подчиняться законам и закономерностям живой природы, обеспечивая сохранение естественного равновесия и функционирование экологических систем, а также не превышать способности биосферы нейтрализовать вредные выбросы и сбросы промышленных предприятий. Воздействие на природную среду (земли, леса, недра, атмосферный воздух, животный мир, водные и другие природные объекты) должно осуществляться на уровне, на котором не будет причиняться вред жизни и здоровью людей. Усиление под влиянием рыночных факторов эксплуатации земельных, водных, лесных, минеральных и иных природных ресурсов, а также возрастание негативного воздействия хозяйственной деятельности предприятий на природную среду приводит к весьма негативным экологическим последствиям. Речь идет прежде всего о деградации и дестабилизации основных компонентов биосферы, утрате ее целостности и устойчивости, сокращении биоразнообразия, способности к нейтрализации загрязнения и иных негативных процессов, разрушении существующих экологических систем, деградации естественных природных условий, обеспечивающих здоровье, социально-экономическое и экологическое благополучие населения на природных территориях.

<sup>1</sup> Перевалов В. Д. Теория государства и права. М., 2005. С. 71–72.

Все это не может не сказаться на реализации конституционных и иных экологических прав граждан. Важнейшее конституционное положение в этой области закреплено в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы (леса, недра, воды, животный мир и др.) используются и охраняются как основа жизни (экологический аспект) и деятельности (экономический аспект) народов, проживающих на соответствующей территории. При этом ст. 42 Конституции РФ предусматривает, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Статья 58 Конституции РФ устанавливает, что каждый гражданин обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Обеспечивать реализацию этих конституционных положений должно Российское государство, используя свои методы и средства. Речь идет прежде всего о мерах административного характера в сочетании с экономическими и другими мерами. Указанные конституционные нормы конкретизируются в положениях Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>, а также во многих программных законодательных положениях. Так, в Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г.<sup>2</sup>, в числе национальных интересов названа защита личности, общества и государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в Экологической доктрине РФ, одобренной Правительством РФ 31 августа 2002 г.<sup>3</sup>, отмечается, что обеспечение экологической безопасности страны является необходимым условием существования человеческого общества. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года утверждены 30 апреля 2012 г. Президентом РФ. Названная политика базируется на Конституции РФ; принципах и нормах международного права, международных договорах РФ; федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ, документах долгосрочного стратегического планирования.

Итак, необходимо разработать и осуществить соответствующую современным экономическим условиям эффективную государственную экологическую политику. Под ней понимается масштабная деятельность, в которую вовлечены органы государственной власти, местного самоуправления, партии и общественные объединения, принимающие решения о стратегическом развитии страны, ее регионов в области охраны окружающей среды и природопользования, об отдельных мероприятиях либо в той или иной форме участвующие в их подготовке, обосновании и реализации путем совершенствования законодательства и управленческой деятельности по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Цели, направления, задачи и принципы проведения государственной экологической политики на долгосрочный период были определены в Экологической доктрине РФ 2002 г. Стратегической целью названо решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики страны и ее отдельных регионов, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, а также реализации права каждого человека на благоприятную

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> Там же. 2000. № 2. Ст. 170.

<sup>3</sup> Там же. 2002. № 36. Ст. 3510.

окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, внедрение экологически эффективных инновационных технологий, предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду, обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, восстановление нарушенных естественных экологических систем, сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира. Стратегическая цель обуславливает организационно-правовые меры, направленные на сохранение (восстановление) природных систем, их биологического разнообразия, благоприятного состояния природной среды как необходимого условия жизни людей, их благополучия. В связи с этим весьма актуально усиление взаимодействия перечисленных выше субъектов в экологической сфере.

Важнейшей составной частью государственной экологической политики является региональная политика. С одной стороны, требуется ее соответствие целям, задачам, принципам, направлениям федеральной политики, так как обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности в регионах возможно только при сохранении единообразия в законодательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в стране. С другой стороны, важно учитывать природно-климатические, природоресурсные, экологические и иные особенности российских регионов, экологическую безопасность, состояние и качество окружающей среды промышленных регионов и центров.

Региональная экологическая политика также тесно связана с нормотворческой и управленческой деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления по реализации конституционных и иных экологических прав и свобод граждан. Так, Экологическая политика Свердловской области заявлена как направленная на обеспечение экологического благополучия и экологической безопасности; рациональное использование природных ресурсов; создание предпосылок для устойчивого социального, эколого-экономического развития области.

В процессе социально-экономического развития следует обеспечить экологическую безопасность населения и природных территорий, учитывать ограниченность природных ресурсов и необходимость сохранения окружающей среды, а также решать связанные с этим социальные проблемы. Актуальность имеющихся правовых и организационных проблем, касающихся природоохранной и социальной деятельности в Российской Федерации, будет и далее усиливаться.

Сейчас происходит совершенствование законодательства и управленческой деятельности государственных органов по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также в социальной области. В современных экономических условиях законодательство, государственное и муниципальное управление должны быть направлены на обеспечение социально-экономического, экологического развития промышленных регионов, поддержания качественного состояния природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, их охраны. Отсутствие эффективного законодательства и государственного управления – одна из причин постоянного ухудшения экологической ситуации в промышленных регионах. Поэтому необходимо объединить усилия государственных органов и органов местного самоуправления для решения неотложных и перспективных экологических проблем.

Особо важно учитывать эколого-экономические особенности природных территорий, находящихся в старопромышленных и вновь осваиваемых регионах. Так, природные территории в старопромышленных регионах, в частности в Свердловской и Челябинской областях, имеют комплекс сложных экологических и социальных проблем, которые необходимо незамедлительно решать для предотвращения дальнейшего ухудшения условий проживания населения и деградации окружающей среды.

Правовое регулирование должно учитывать специфические экологические и социальные условия, состояние природной среды и здоровья населения на этих природных территориях. Не случайно в Экологической доктрине РФ предусматриваются сохранение и восстановление природного биологического разнообразия и ландшафтов на освоенных территориях, минимизация ущерба, наносимого природной среде.

При правовом регулировании хозяйственной деятельности во вновь осваиваемых промышленных регионах следует принимать во внимание специфические природно-экологические условия и особенности этих природных территорий. К их числу относятся, в частности, особая ранимость природной среды и ее отдельных природных объектов, необходимость комплексного освоения имеющихся природных ресурсов. Хозяйственной деятельностью на этих территориях наносится вред, восстановление или ликвидация которого происходит в течение длительного времени. Правовые меры и эколого-правовые требования к осуществляемой хозяйственной деятельности должны быть направлены прежде всего на обеспечение правового режима этих территорий, особого порядка и условий пользования природными ресурсами, их комплексного, рационального использования, охраны окружающей среды и экологической безопасности, ограничение отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на среду обитания проживающего населения, реализацию их экологических, социальных и иных прав.

Предприятия должны обеспечивать сохранение естественной среды обитания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, которые тяжелее переносят влияние негативных факторов, чем население, которое проживает на более пригодных для жизни природных территориях.

В современных экономических условиях государственная и региональная экологическая политика, а также законодательство, государственное и муниципальное управление должны быть направлены на обеспечение социально-экономического, экологического развития промышленных регионов, поддержания качественного состояния природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, их охраны. Все это весьма актуально как для современного этапа, так и для дальнейшего социально-экономического и экологического развития страны и ее отдельных субъектов и требует новых подходов при осуществлении федеральной и региональной экологической политики, а также правового регулирования и организации природоохранной деятельности на территории.

Таким образом, правовое регулирование экологических отношений должно носить научный и последовательный характер, быть направлено на решение приоритетных экологических проблем региона и обеспечить реализацию конституционных и иных экологических прав и свобод граждан.

### Библиография

Концепция национальной безопасности РФ: утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.



Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

*Первалов В. Д.* Теория государства и права. М., 2005.

Экологическая доктрина РФ: одобр. Правительством РФ 31 августа 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

### **Bibliography**

Ehkologicheskaya doktrina RF: odobr. Pravitel'stvom RF 31 avgusta 2002 g. // SZ RF. 2002. № 36. St. 3510.

Koncepciya nacional'noj bezopasnosti RF: utv. Ukazom Prezidenta RF ot 10 yanvarya 2000 g. // SZ RF. 2000. № 2. St. 170.

Ob ohrane okruzhayushhej sredy: Federal'nyj zakon ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ // SZ RF. 2002. № 2. St. 133.

*Perevalov V. D.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2005.