

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра теории государства и права

Реализация экологической функции государства в современной  
России

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 363 группы

направления (специальности) 40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления (специальности))

СНИУ им. Чернышевского, юридический факультет

наименование факультета, института, колледжа

Преображенской Марии Николаевны

фамилия, имя, отчество

Научный руководитель

Доцент кафедры теории государства и права,

к.ю.н. Тюменева Н.В.

должность, уч. степень, уч. звание  
фамилия

дата, подпись

инициалы,

Заведующий кафедрой

Доцент кафедры теории государства и права,

к.ю.н. Синюкова Т.В.

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

инициалы,

фамилия

Саратов

2017 год

**Введение.** Представители государственных органов и бизнес-сообщества сходятся во мнении, что законодательная база в области охраны окружающей среды нуждается в реформировании. Итогами долгих обсуждений и компромиссов стало провозглашение 2017 года - годом экологии. Основопологающим законодательным актом стал Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». 2017 год будет ознаменован вступлением в законную силу ряда очень важных требований для всех без исключения хозяйствующих субъектов, чья деятельность так или иначе связана с обращением с отходами, а также коснется и всех жителей страны. Начнется активная фаза реформирования сферы обращения с отходами и потребления, первые начинания, которой были введены два года назад. С началом каждого календарного года происходит поэтапное вступление в силу различных изменений экологического законодательства в области обращения с отходами. В частности, изменения коснутся запрета на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, тарифного регулирования по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО), ликвидации накопленного экологического вреда, расчета и платы экологического сбора, лесопарковых зеленых поясов и объектов размещения отходов.

Целью работы является исследование особенности реализации экологической функции современного Российского государства. Цель реализовывалась через поставленные задачи: изучить научную литературу, касающуюся темы исследования, комплексно исследовать экологическую функцию государства; рассмотреть как внутреннюю так и внешнюю функцию государства. Согласно данной классификации к рассматриваемой функции применить дуалистический подход: экологическую функцию государства рассмотреть в этих двух аспектах; привести и модифицировать существующие определения экологической функции государства, выявить

условия ее возникновения и генезис, раскрыть структуру, обозначить формы и методы экологической функции; проанализировать особенности реализации экологической функции; спрогнозировать пути реализации экологической функции государства на современном этапе реформирования экологического законодательства.

Объектом исследования работы является экологическая функция российского государства в условиях современных требований и реалий. Предметом – особенности ее реализации: реформирование и законотворчество в области экологии, экологический аудит, лицензирование в области обращения с отходами.

На защиту выносятся следующие положения и результаты:

- выделены и охарактеризованы этапы становления современной экологической функции государства;
- выявлены факторы, влияющие на реализацию экологической функции современного российского государства;
- выведена взаимосвязь реализации экологической функции государства и методов преобразований в системе «природа – общество – человек», позволяющую теоретически обосновать стратегию деятельности государства по решению экологических проблем, в том числе ее необходимого организационно-правового обеспечения.
- подтверждена целесообразность внедрения экологического аудита, как метода осуществления экологической функции государства.
- определены проблемы реализации экологического лицензирования в области обращения с отходами как метода осуществления экологической функции государства.

Методологической основой исследования послужили: конституционные основы экологического законодательства РФ, правовые принципы охраны окружающей среды. В работе были использованы такие приемы общенаучного логического метода как: анализ и синтез, системного анализа и аналогии, сравнительно-правовой, исторический, логический методы,

которые вместе с системно-структурным методом позволили комплексный процесс реформирования экологического законодательства в современной России. При проведении исследования автор придерживался требований достоверности, полноты, тщательности и объективности исследования научного и законодательного материала, материалов практики. Все высказанные в работе выводы и предложения явились результатом научного исследования.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды таких ученых в области экологического права, как: Анисимов А.П., Барлиани И.Я., Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Веселов А.К., Воронова О.И., Гиззатуллин Р.Х., Гриб В.В., Данилова Н.В., Дубовик О.Л., Дудиков М.В., Дупак В.Я., Егиазаров В.А., Жариков Ю.Г., Иутин И.Г., Калинина Н.В., Карпович Н.А., Кичигин Н.В., Максимов А.М., Марьин Е.В., Меркулов М.М., Наливайко Л.Р., Петрова Т.В., Рыженков А.Я., Сергеева Т.В., Харьков В.Н., Черноморец А.Е., Чхутиашвили Л.В., Юсупов Т.З.

Работы вышеназванных авторов содержат фундаментальные основы экологического законодательства. В них отражен характер постоянно изменяющегося и совершенствующегося экологического законодательства. Однако невозможно охватить все сферы реформирования экологического законодательства на современном этапе.

Практическая ценность работы заключается в выявлении и раскрытии недоработок, а зачастую и технической недостижимостью требований, предъявляемых законодателем к промышленности, которые долгое время скрывались за запутанностью процедур и недоработками системы государственного управления.

Работа состоит из двух частей. Первая часть – общетеоретическая, в которой рассматривается исторический аспект возникновения экологической функции, ее понятие и признаки, условия и организационно-правовой механизм ее реализации. Во второй части рассматривается российское законодательство, регулирующее экологические правоотношения. Одними из

важных мер, внедрение которых позволяет повысить эффективность экологической функции государства, являются экологическая экспертиза и экологический аудит.

**Основное содержание работы.** В нашей стране в 1960 г. был принят Закон «Об охране природы в РСФСР», определивший основы правовых отношений «человек-природа». К сожалению, дальнейшее развитие природоохранного законодательства существенно замедлилось. Большинство законодательных документов РФ включают в себя только природоохранные нормы, являющиеся в основном либо декларативными, либо отсылочными. У многих принимаемых законов также есть серьезные недостатки: обилие декларативных положений, слабое регулирование процедур, отсутствие целевых показателей и эффективных механизмов реализации нормативных требований.

Функции государства - это основные направления деятельности государства, определяемые его социальной сущностью и стоящими перед ним задачами. Суть экологической функции государства состоит в обеспечении научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества, создании необходимых гарантий для защиты прав человека на благоприятную для его жизнедеятельности природную среду.

Цель экологической функции права состоит в обеспечении качества окружающей природной среды путем принятия и применения правовых норм, учитывающих экологические закономерности во взаимодействии общества и природы и закрепляющих научно обоснованные нормативы хозяйственного воздействия на естественную среду обитания.

Одним из показателей эффективности экологической функции российского государства следует рассматривать состояние законодательства об окружающей среде. Известно, что важнейшим и первостепенным регулятором общественных отношений выступает право, выраженное в законах. Соответственно, для того, чтобы государство могло осуществлять эффективную экологическую политику, направленную, прежде всего, на

реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, в первую очередь необходимо наличие современного, развитого законодательства, которое является с одной стороны результатом государственной деятельности, а с другой формой закрепления экологической функции государства<sup>1</sup>. Один из важнейших признаков Российского государства как правового - приоритет прав человека (их признание, соблюдение и защита). Насколько в России экологические права являются непосредственно действующими? По тому, как они реализуются в реальности (и прежде всего центральное из них - право на благоприятную окружающую среду), можно судить о степени эффективности экологической функции государства<sup>2</sup>. Теоретически эти права реализованы. Однако, практически, много еще предстоит сделать.

Объективные потребности науки и практики требуют именовать функцию экологической, с учетом наличия в ее составных частей: «внутренней экологической функции» и «внешней экологической функции». Под внутренней экологической функцией следует понимать: конституциональное направление деятельности государства по охране, рациональному использованию, воспроизводству и оздоровлению окружающей природной среды, внутри территориальных границ, без осуществления которого продолжительное существование государства невозможно.

Анализ специальной литературы и правовых актов позволил выявить десять специальных методов осуществления внутренней экологической функции:

1) экологический мониторинг; 2) кадастровый учет; 3) экологическая сертификация; 4) экологическое налогообложение; 5) экологическое страхование; 6) экологический аудит; 7) экологическая экспертиза; 8) экологическое лицензирование.

Правовые формы у внутренней экологической функции:

---

<sup>1</sup> Гизатуллин Р.Х. «Состояние законодательства об окружающей среде как критерий эффективности экологической функции государства». Пробелы в Российском законодательстве. Издательский дом "Юр-ВАК" (Москва) Номер: 1. 2008. С.172.

<sup>2</sup> Гизатуллин Р.Х. «Экологическая функция правового государства». Правовое государство: теория и практика. Научно-исследовательский институт проблем правового государства. Уфа №1 (19). 2010 С.56.

- правотворческая - например, принятие ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- правоприменительная - например, постановления Правительства РФ (правоисполнительная), решения судебных органов (правоохранительная).
- Неправовые - например, воспитательные мероприятия по формированию экологической культуры и экологического правосознания (организационно-идеологическая), финансирование строительства гидротехнических и мелиорационных сооружений (организационно-экономическая), техническое обеспечение деятельности Министерства природных ресурсов РФ (организационно - регламентирующие).

Можно утверждать, что в России все еще нет современного, соответствующего законодательству передовых государств механизма правовой охраны окружающей среды, и ее состояние – следствие такого подхода. Важным вопросом при организации природоохранной деятельности является нормирование. Сейчас требования в области промышленной экологии таковы, что практически ни одно предприятие не способно соблюдать их по совершенно объективным причинам, например, из-за отсутствия технологий, позволяющих достичь установленных нормативов.

Практика показала, что рост числа законодательных актов слабо влияет на сложившуюся ситуацию. Более того, он приводит к усилению несогласованности между нормативными правовыми актами, а иногда и к прямому противоречию, конкуренции норм действующих законов и иных нормативных актов, появлению актов с неоправданно узким предметом правового регулирования. При этом снижается качество правового регулирования в целом, нарушается юридическая техника. Многие из принятых в последние годы законодательных и нормативных правовых актов нельзя в полной мере отнести к документам, направленным на совершенствование системы управления в сфере охраны окружающей среды и экологической деятельности. Выполнение содержащихся в них предписаний легло дополнительным бременем на плечи хозяйствующих

субъектов и на практике не обеспечивает улучшения состояния окружающей среды.

Необходимо сначала определялись реально достижимые нормативы для каждого предприятия, а уже потом срок, в который это предприятие их сможет обеспечить. Такая система реально нацелена на снижение негативного воздействия. И именно такая система нашла отражение в новом Федеральном законе от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Сейчас в тексте закона содержится масса отсроченных норм с отсылками к подзаконным актам, которые находятся в стадии формирования. Это традиционная для нашего законодательства ситуация. Например, в действующем Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» на 84 статьи приходится около 40 норм, ссылающихся на подзаконные акты, которые должны были заставить закон заработать, но так и не были написаны. Для того что бы заработал новый закон, необходимо принять более двух десятков подзаконных актов.

В целом можно отметить, что законодательно утвержденный в Российской Федерации переход на технологическое нормирование позволит уже в ближайшие годы снизить нагрузку на окружающую среду, ускорив при этом процессы технической модернизации промышленности и обеспечив баланс интересов государства и экономики.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», установил ряд новых требований и уточнил действующие нормы в области обращения с отходами производства.

Закон формирует правовые основы и стимулы для модернизации производства, снижения загрязнения окружающей среды, для энерго- и



ресурсосбережения и в конечном счете для повышения конкурентоспособности российской промышленности.

Основные новации Закона направлены на реформировании действующей системы регулирования деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, и включают в себя:

- 1) Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, ведение реестра таких объектов.
- 2) Разделение объектов на категории и применение к ним дифференцированных мер государственного регулирования, что позволит усилить контроль и надзор за крупнейшими и крупными загрязнителями и сократить избыточное регулирование в отношении остальных.
- 3) В качестве базового принципа новой системы нормирования для объектов I категории предлагается переход на принципы наилучших доступных технологий (НТД) – это оборудование и технологии, отвечающие последним достижениям науки, с минимальным уровнем загрязнения окружающей среды и при этом экономически доступные для субъектов предпринимательства.
- 4) Замену действующим сегодня документам, нормирующим сбросы, выбросы, количество образования отходов.
- 5) Установление закрытого перечня регулируемых загрязняющих веществ, что упростит процесс нормирования, контроля и взимания платы.
- 6) Введение государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации объектов I категории.
- 7) Установление дифференцированных требований к производственному экологическому контролю и представлению отчетности об уровнях воздействия и о реализации программ в органы государственной власти, требований к оснащению источников ряда отраслей промышленности приборами аналитического контроля. При этом предусмотрено введение мер экономического стимулирования экологической модернизации.

Для успешной реализации экологической функции государства может служить экологический аудит и экологическая экспертиза и экологическое лицензирование.

Одна из целей экологического аудита - стимулирование усовершенствования экологической политики предприятия и его производственной деятельности с целью повышения уровня ее экологической безопасности. Российская нормативно-правовая база в области экологического аудита находится в стадии формирования и обусловлена «потребностью в информации о соответствии деятельности аудируемого предприятия нормам, правилам, стандартам безопасности, охраны окружающей среды, защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>3</sup>. Нормативно-правовые основы регулирования экологического аудирования в России на федеральном уровне на современном этапе почти отсутствуют. В настоящее время в РФ существует острая необходимость экологического аудита в различных сферах деятельности, но практически отсутствует нормативно-правовая база эко-аудирования. В РФ нормативное регулирование экологического аудита находится только в стадии становления. Подготовлен проект закона «об экологическом аудите», дорабатываемый законодателями с 2012 года. К тому же и стандарты серии ИСО требуют доработки применительно к нашей стране. Требования обязательных стандартов выполняется как правило только крупными промышленными предприятиями, имеющими «выход» на международный рынок.

На фоне явных правовых пробелов возникает вопрос о необходимости правового регулирования отношений в области экологического аудита. Сфера действия экологического аудита затрагивает отношения в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Данные отношения имеют общественное значение, что обуславливает необходимость

---

<sup>3</sup> О.И. Воронова, И.Я. Барлиани. «Предпосылки развития и становления экологического аудита в России». СГГА. Новосибирск. // Журнал «Интерэкспо-Гео-Сибирь» № 2/т.1/2005. С 74

государственного участия в регулировании отношений в области экологического аудита. Необходимо обратить внимание на то, что государство защищает имущественные интересы, регулируя деятельность по проведению финансового (общего) аудита, но при этом не регулирует деятельность по проведению экологического аудита в ущерб экологическим интересам общества.

Возможности экологического аудита будут реализованы более полно, после принятия федерального закона об экологическом аудите, в котором будут установлены случаи его обязательного проведения, статус экоаудиторского заключения, процедура, а также реальные гарантии качества оказания экоаудиторских услуг.

В Российской Федерации существует один из эффективных способов, обеспечивающих охрану окружающей среды – экологическое лицензирование. Оформление лицензии требуется при возникновении права пользования объектами животного мира, участком недр, участком лесного фонда, комплексного природопользования. Оно предусматривает выдачу специальных документов разрешительного характера на пользование индивидуальными предпринимателями, юридическими и физическими лицами отдельными видами природных ресурсов, относящихся к общественному достоянию. Экологическая лицензия направлена на законное осуществление безопасной деятельности предприятия.

Цель лицензирования как одной из форм государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности заключается в создании гарантий безопасного и квалифицированного выполнения отдельных видов работ, оказания услуг, производства продукции. Предоставление лицензии следует рассматривать как подтверждение со стороны государства наличия у субъекта, осуществляющего ту или иную деятельность, соответствующих возможностей (речь идет о технических, ресурсных, организационных, образовательных, финансовых и других необходимых возможностях),

необходимых такому субъекту для безопасного осуществления такой деятельности.

Экологическое лицензирование - это одна из функций государственного управления в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности граждан. Исследование правовых основ лицензирования в области охраны окружающей среды важно и актуально в современной России. Это связано с тем, что экологическое законодательство в области лицензирования природопользования принято недавно, а значит и мало исследовано. Надо отметить, что учебные пособия и монографии не поспевают за обновленным законодательством. Каждые пол года в нашей стране вносятся изменения как в законодательство об окружающей среде, так и в законодательство о лицензировании.

**Заключение.** Научная проблематика реализации экологической функции государства раскрывает цели, задачи, принципы, направления, формы и методы преобразований в системе «природа – общество – человек», позволяет сформулировать и теоретически обосновать стратегию деятельности государства по решению экологических проблем, в том числе ее необходимого организационно-правового обеспечения. Экологическая функция государства занимает особое место среди функций государства, и ориентирована на сохранение общего блага – окружающей природной среды. В современном государстве реализация экологической функции не может считаться эффективной, так как качество окружающей среды на территории наиболее населенной части РФ неудовлетворительно.

Анализируя особенности и трудности реализации экологической функции современного государства, выделены проблемы законодательного и правоприменительного характера реализации этой функции. Это деэкологизация государственной власти, декларативный либо отсылочный характер большинства природоохранных норм законодательных документов. В подавляющем большинстве случаев отсылочные нормы адресованы к отсутствующим на момент вступления в силу законодательного акта

нормативным правовым актам органов исполнительной власти, что значительно снижает эффективность закона и усложняет его реализацию.

В ходе работы были проанализированы разнообразные научные источники, нормативные правовые акты, правоприменительная практика.

Была комплексно исследована экологическая функция государства. В соответствии с современной классификацией функций государства экологическую функцию была рассмотрена как внутренняя и внешняя. Согласно данной классификации к рассматриваемой функции был применен дуалистический подход: экологическая функция государства рассмотрена в этих двух аспектах. Также в работе приведены существующие определения экологической функции государства, выявлены условия ее возникновения и генезис, раскрыта структура, обозначены формы и методы экологической функции.

Выделены и охарактеризованы этапы становления современной экологической функции государства, начиная с периода СССР, и заканчивая современным этапом реформирования экологического законодательства. Выявлены факторы, влияющие на реализацию экологической функции современного российского государства. Подтверждена целесообразность внедрения экологического аудита, как метода осуществления экологической функции государства. Определены проблемы реализации экологического лицензирования в области обращения с отходами как метода осуществления экологической функции государства.

Проведен анализ и оценка современных законодательных актов в области экологии как юридической категории. Проанализированы ближайшие изменения в области обращения с отходами производства и потребления. Проведен мониторинг новых документов и некоторым из них дана оценка с точки зрения практических навыков.

Как наиболее интересные автору рассмотрены и проанализированы два метода реализации экологической функции: экологический аудит, как сравнительно новая возможность реализации экологической функции

государства, экологическое лицензирование с точки зрения практической составляющей.

Рекомендации:

Целью законодательного регулирования в сфере охраны окружающей среды должно быть не нагнетание напряженности в отношениях между государством и природопользователями и не мгновенное прекращение загрязнения окружающей среды любой ценой. Ключом к решению накопленных системных проблем должен стать разумный, взаимоприемлемый и обоснованный компромисс государства и бизнес-сообщества в сочетании с четкой и выполнимой системой нормирования, состоящей из двух равноправных составляющих: нормативного ограничения и экономического стимулирования.