

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Экологическая функция Российского государства на современном этапе**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студента 3 курса 363 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
**Евтеевой Елены Дмитриевны**

Научный руководитель  
профессор, д-р юрид. наук,  
доцент

\_\_\_\_\_  
подпись          дата

Т.В. Милушева

Заведующий кафедрой  
теории государства и права,  
канд. юрид. наук, доцент

\_\_\_\_\_  
подпись          дата

Н.В. Тюменева

Саратов– 2023

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования обусловлена тем, что на современном этапе развития общества, в период экономических реформ и бурного индустриального роста, произошло резкое ухудшение качества окружающей природной среды, что заставило большинство стран, в том числе и Российскую Федерацию, задуматься о проблемах экологии и важности их незамедлительного решения. В этой связи повышается значимость экологической функции государства, реализация которой способствует достойному существованию человека в экологически благоприятной, пригодной для жизни окружающей среде и, в конечном счете, выживанию человечества как биологического вида.

**Степень разработанности проблемы.** Анализ периодической специальной литературы и монографий продемонстрировал, что изучению реализации экологической функции современного Российского государства уделено значительно внимания.

Научной разработке в области экологического права посвящены труды многих отечественных авторов, как: И.А. Кушнарченко, М.М. Бринчук, В.П. Лукьянцев, В.В.Петров, М.И.Байтин, Н.Д.Вершило, Ю.И.Тютекин, С.С.Алексеев, М.Н.Марченко, А.М.Архипова, В.М.Корельский В.М, В.Н. Дмитрук В.Н, В. М.Сырых.

Несмотря на существующий интерес к названной проблематике, остаются нерешенными многие вопросы организации законодательства в области экологического развития. Все отмеченное определило выбор темы диссертации и ее содержание, цель и задачи исследования.

**Целью** работы является исследование экологической функции России.

В соответствии с целью магистерской диссертацией решались следующие **задачи:**

- изучить историю становления и развития экологической функции государства; теоретические основы экологической функции государства;

- проработать содержание экологической функции, формы и методы осуществления экологической функции;
- освоить основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- проанализировать стратегическую цель и принципы государственной политики в области экологического развития;
- выяснить основные задачи государственной политики в области экологического развития;
- исследовать основные механизмы реализации государственной политики в области экологического развития;
- выявить проблемы экологической направленности государственной политики Российской Федерации и перспективы ее развития; определить ее противоречия правовой политики в сфере экологии;
- наметить пути повышения эффективности экологической правовой политики.

**Объектом исследования** работы являются общественные отношения, возникающие в сфере установления и реализации экологической функции Российского государства.

**Предметом** – нормативные правовые акты, правоприменительная практика по вопросу реализации экологической функции Российского государства; положения юридической доктрины, касающиеся понятия функций государства, экологической функции государства, механизмов ее реализации и др.

**Теоретическая и методологическая основа исследования** базируется на фундаментальных научных трудах отечественных авторов, исследующих отдельные теоретические и практические вопросы в области экологического законодательства. При подготовке работы применялись 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.

**Информационной базой исследования** послужили факты, опубликованные в научной литературе и периодической печати, собственные заключения автора, ресурсы сети Интернет. Работа написана с учетом действующего законодательства РФ, регулирующего организацию экологического права.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в обосновании комплекса теоретических и практических положений по реализации экологической функции на современном этапе развития России.

В процессе исследования были получены следующие научные результаты, выносимые на защиту:

1. Экологическая функция государства представляет собой деятельность государства, направленная на реализацию целей политики в области защиты окружающей среды и природных ресурсов, экологической безопасности.

Этапы становления и развития экономической функции:

1 этап – до 1917 г.

2 этап – 1917-1969 гг.

3 этап – 1970-199 гг.

4 этап – 1991 г. – по н.в.

2. Содержание экологической функции государства имеет две подструктуры – природоохранная и природоресурсная, что необходимо для разделения целей и задач общей экологической политики.

Природоохранная деятельность по формированию и реализации юридических правил об охране окружающей среды, рациональном использовании природных ресурсов. Опирается на: Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс, закон «О недрах», закон «О животном мире», закон «Об охране атмосферного воздуха».

Природоресурсная деятельность касается рационального использования природных ресурсов – земли, недр, воды, воздуха, животного мира, а также регулирует охрану окружающей среды. Нормативной основой являются: «Об охране окружающей природной среды», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых территориях», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Российская Федерация играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем.

3. Стратегическая задача государственной политики состоит в том, чтобы экономическое развитие страны заключалось в содействии природопользователю в снижении нагрузки на окружающую среду. Государственная экологическая политика в Российской Федерации остается недостаточно эффективной и сопровождается рядом проблем, для решения которых необходимо создание эффективных программ, направленных на ликвидацию прошлого экологического ущерба с учетом задач сохранения и восстановления природной среды.

4. Трудности в решении экологических проблем в России обусловлены следующими обстоятельствами:

1) Значительная доля нанесенного экологического ущерба относится к периоду, когда собственником материальных объектов являлось государство, однако при приватизации проблемы накопленного экологического эффекта не учитывались.

2) Возложение всей полноты ответственности за ликвидацию накопленного экологического ущерба на бизнес не оправдано, поскольку это может привести к значительным экономическим потерям и росту социальной напряженности в регионах.

3) Для бизнеса движущий стимул в ликвидации прошлого экологического ущерба заключается в укреплении собственного имиджа компании и увеличении инвестиционной привлекательности осваиваемых вновь территорий.

4) Несмотря на наличие административно-правовой неопределенности в решении проблем накопленного экологического ущерба на федеральном уровне, возрастает интерес к решению этих проблем со стороны региональных и муниципальных администраций, силами и средствами которых ведется поиск рациональных решений, обеспечивающих экологическую безопасность и экономическое благополучие, включая соблюдение интересов развивающегося в регионах бизнеса.

5. Основные факторы, сдерживающие решение задачи по ликвидации накопленного экологического ущерба в России:

- недостаток информации о негативном воздействии территорий, на которых накоплен экологический ущерб, на здоровье населения, и, как следствие, отсутствие влияния со стороны населения неблагополучных регионов на местные органы исполнительной власти;

- недостаток необходимой законодательной базы, в том числе отсутствие технического регулирования, а также национальных стандартов, стандартов организаций для комплексного решения проблемы экологического ущерба, и вытекающая административно-правовая неопределенность в распределении ответственности за оценку масштабов и ликвидацию экологического ущерба на загрязненных территориях;

- отсутствие финансовых механизмов инвестирования для ликвидации или частичного уменьшения влияния экологического ущерба на загрязненные территории.

6. На данный момент в сфере экологии имеются определенные противоречия правовой политики.

Во-первых, отсутствие и дефицит политической воли государства к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды.

Во-вторых, недостаточно совершенное и нестабильное законодательство.

В-третьих, дефекты организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.

В-четвертых, высокая степень коррумпированности власти, характерной для нашей страны, что влечет за собой ослабление контрольных функций государства, а злоупотребления со стороны чиновников в процессе выдачи экологических разрешений, сертификации, согласования различных нормативов и других документов сводят на нет важность контрольных функций государства.

В-пятых, отсутствие юридически закреплённых экономических механизмов поощрения природопользователя за природоохранную деятельность, за внедрение экологически чистых производств и технологий и т.д.

7. Процесс регуляции экологических отношений должен включать

- применение ценообразования на основе принципов устойчивого развития, включая отказ от неэффективных субсидий, реализацию финансовой оценки природных ресурсов и введение налогов на загрязнение окружающей среды;

- осуществление политики государственных закупок, поощряющей производство «экологичной» продукции и использование соответствующих «экологических» методов производства;

- реформирование систем «экологического» налогообложения, предполагающего переход от налогообложения рабочей силы на налоги на загрязнение окружающей среды;

- направление государственных инвестиций в «экологичную» инфраструктуру (включая общественный транспорт, возобновляемые источники энергии, строительство энергоэффективных зданий) и природный

капитал для восстановления, поддержания и, где это возможно, увеличения объема природного капитала;

- целевую государственную поддержку исследований и разработок, связанных с созданием экологически чистых технологий;
- реализацию социальных стратегий, призванных обеспечить согласование социальных целей с предлагаемыми экономическими стратегиями.

**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.

#### **Апробация результатов исследования.**

Магистерская работа подготовлена на кафедре теории государства и права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Теоретические положения, выводы и научно-практические предложения, приведенные в магистерском исследовании, нашли свое отражение в сообщениях и докладах на международных научно-практических конференциях, таких как: «Стабильность и динамизм Российской Конституции» (Саратов, 2020); «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 2021).

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы. Работа изложена на (72) страницах машинописного текста и содержит (1) таблиц. Список использованной литературы включает (42) наименование.

#### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность исследуемой проблемы; определены цели, задачи, объект, предмет исследования, применяемые методы;

обоснована научная новизна, практическая и теоретическая значимость результатов; сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

**В первой главе** приведены теоретические основы экологической функции государства, а именно история становления, развития и содержание, а также методы и формы осуществления. В формировании экологической функции российского государства 4 самостоятельных этапа, отличающихся своими характерными особенностями.

1 этап – до 1917 г. Особенности данного периода является отсутствие ярко выраженной экологической функции, применение разумного природопользования, основанного на традициях, приметах, суевериях, отсутствие специальной нормативно-правовой базы, проблема охраны окружающей среды не являлась острой проблемой, решение которой требовала незамедлительных действий государства.

2 этап – 1917-1969 гг. В этот период экологическая функция развивалась как природоохранная, господствующим являлся природно-ресурсный подход. Природные ресурсы находились в исключительной собственности государства. Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период как санитарная, а не экологическая и в основе взаимоотношений человека и окружающей среды лежала концепция потребительского отношения к природе. Правовое регулирование осуществлялось преимущественно через подзаконные акты, а не законы.

3 этап – 1970-1991 гг. На данном этапе выделяется в качестве самостоятельной функции «функции охраны природы», появляется термин «экологическая функция государства», а также общественная потребность в необходимости охраны природы от негативного воздействия, сохранения и восстановления ее благоприятного состояния. Происходит формирование правовой основы для осуществления природоохранной функции как самостоятельной функции государства.

4 этап – 1991 г. – по н.в. Это современный период в развитии экологической функции. Данный этап характеризуется формированием

экологической функции государства как самостоятельной функции и ее реализация с учетом многообразия форм собственности на природные объекты. Констатируется кризисный характер окружающей среды и необходимость реализации мер по её устранению. Идёт развитие международного сотрудничества в решении экологических проблем и научная ориентированность на концепцию устойчивого развития.

Экологическая функция государства представлена направлением, которое возникло под влиянием объективных условий. Данное направление деятельности государственной власти предполагает защиту и оптимальное использование ресурсов природы. Рациональное использование предполагает защиту природных ресурсов, возможность их восстановления, оздоровление окружающей среды. При этом важным представляется глобальность защиты.

Основным содержанием экологической функции современного государства является охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности общества. Основными структурными элементами экологической функции являются: природоохранная и природоресурсная. Природоохранная подструктура включает юридические правила об охране окружающей среды, регулирует рациональное использование природных ресурсов. Природоресурсная подструктура состоит из юридических правил об использовании природных ресурсов – земли, недр, воды, воздуха, животного мира, а также регулирует охрану окружающей среды.

**Во второй главе** представлены основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации. Рассмотрены основополагающие принципы государственной политики в области экологического развития, содержащиеся в различных нормативных документах, одновременное соблюдение которых позволит государству достичь установленную стратегическую цель в области экологического развития. Стратегическая задача государственной политики состоит в том, чтобы экономическое развитие страны заключалось в содействии

природопользователю в снижении нагрузки на окружающую среду. Государственная экологическая политика в Российской Федерации остается недостаточно эффективной и сопровождается рядом проблем, для решения которых необходимо создание эффективных программ, направленных на ликвидацию прошлого экологического ущерба с учетом задач сохранения и восстановления природной среды. Также были рассмотрены основные задачи государственной политики в области экологического развития, приведена характеристика политики России и зарубежных стран по определению задач в области экологического развития в разрезе ликвидации накопленного экологического ущерба, выявлены преимущества и недостатки проводимых мероприятий. Были исследованы основные методы деятельности государственной власти в сфере экологической защиты. При этом, принимались во внимание особенности проблем, которые возникают перед государством в деле осуществления политической деятельности.

Основы эколого-правовых отношений заложены в Конституции Российской Федерации, статья 42 которой гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением. Эти и другие положения (статьи 9, 36, 58, 72), связанные с охраной окружающей среды, находят развитие в целом ряде законов и подзаконных актов: федеральный закон «Об охране окружающей среды», федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и других актах.

Важные нормы по охране окружающей среды содержатся в Водном кодексе (регулирует водные отношения и имущественные отношения, которые связаны с оборотом водных объектов), Лесном кодексе (регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения) и Земельном кодексе (регулирует отношения по

использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории).

В Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях экологическим правонарушениям посвящены специальные главы (например, глава 26 УК РФ «Экологические преступления», глава 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Общие положения конкретизированы в большом числе подзаконных актов, принимаемых Правительством Российской Федерации, ведомственных нормах и правилах.

Основные факторы, сдерживающие решение задачи по ликвидации накопленного экологического ущерба в России:

- недостаток информации о негативном воздействии территорий, на которых накоплен экологический ущерб, на здоровье населения, и, как следствие, отсутствие влияния со стороны населения неблагополучных регионов на местные органы исполнительной власти;

- недостаток необходимой законодательной базы, в том числе отсутствие технического регулирования, а также национальных стандартов, стандартов организаций для комплексного решения проблемы экологического ущерба, и вытекающая административно-правовая неопределенность в распределении ответственности за оценку масштабов и ликвидацию экологического ущерба на загрязнённых территориях;

- отсутствие финансовых механизмов инвестирования для ликвидации или частичного уменьшения влияния экологического ущерба на загрязненные территории.

**В третьей главе** были определены проблемы и перспективы экологической правовой политики в России, а именно противоречия в сфере экологии и пути повышения её эффективности.

Основными противоречиями правовой политики в сфере экологии является отсутствие и дефицит политической воли государства к

последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды, недостаточно совершенное и часто изменяемое законодательство, дефекты организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Высокая степень коррумпированности власти, характерной для нашей страны, что влечет за собой ослабление контрольных функций государства, а злоупотребления со стороны чиновников в процессе выдачи экологических разрешений, сертификации, согласования различных нормативов и других документов сводят на нет важность контрольных функций государства. А также отсутствие юридически закрепленных экономических механизмов поощрения природопользователя за природоохранную деятельность, за внедрение экологически чистых производств и технологий и т.д.

Процесс регуляции экологических отношений должен представлять собой систему конкретных и работающих на практике форм, и методов сознательной деятельности, направленной на обеспечение эффективного функционирования и развития экологической отрасли в целях наиболее полного удовлетворения людей в потребности на благоприятную окружающую среду.

Обеспечение экологической безопасности путём решения ключевых экологических проблем – одно из приоритетных направлений политики на федеральном, региональном и местном уровне. Поэтому необходимо усовершенствовать законодательную базу в данной сфере с ориентацией на современное общество.

**В заключении** сформулированы основные выводы, содержание которых свидетельствует, что исследовательские задачи решены в полном объеме, а цели достигнуты.