Гиззатуллин Равиль Хасанович. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.06 / Гиззатуллин Равиль Хасанович;[Место защиты: Института государства и права].- Москва, 2014.- 442 с

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теория экологической функции государства 21**

1.1 Понятие функций государства .21

1.2 Понятие экологической функции государства 34

1.3 История признания экологической функции государства в системе функций государства .68

1.4 Конституционные основы экологической функции государства .92

**Глава 2. Роль государственной власти в реализации экологической функции государства 127**

2.1 Роль Президента Российской Федерации в реализации экологической функции государства 127

2.2 Роль законодательной власти в реализации экологической функции государства .164

2.3 Роль исполнительной власти в реализации экологической функции государства 219

2.4 Роль судебной власти в реализации экологической функции государства .251

**Глава 3. Организационно - правовые формы реализации экологической функции государства270**

3.1 Экологическое нормирование 271

3.2 Экологическая экспертиза 297

3.3 Государственный экологический контроль и надзор 319

3.4 Организационно-правовые меры экономического характера .340

**Глава 4. Экологическая функция государства и международное сотрудничество 370**

4.1 Международное сотрудничество в области природопользования и охраны окружающей среды – внешняя составляющая экологической функции государства 3

4.2 Влияние международного права окружающей среды на развитие экологической функции государства .382

Список использованных источников 391

## Понятие экологической функции государства

Важнейшим и исходным для данного исследования является вопрос о понимании функций государства в отечественной государственно - правовой науке.

В своё время Н.В. Черноголовкин писал, что «…в теории социалистического государства проблема его функций едва ли не наиболее ёмкая по содержанию и обилию материала. Какой бы аспект теории и практики государственного бытия мы не взяли, он непременно обнаружит свою связь – большую или меньшую – с вопросом о функциях государства»5. «Функции государства по своей сути объективны. Они, по общему правилу, обусловливаются жизненными потребностями общества, которые и задают основные направления внутренней и внешней деятельности государства. Соответственно у государства нет выбора, выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством той или иной функции неизбежно вызывает цепную реакцию негативных (кризисных) последствий в общественной жизни. Если, например, государство перестанет выполнять функцию по обеспечению правопорядка, то рано или поздно общество будет дестабилизировано, наступит анархия, хаос ведущие к его разрушению»6.

В отличие от западных учений о государстве (в них функции государства, как правило, не квалифицировались в качестве самостоятельной и центральной проблемы, а рассматривались в основном в контексте целей государства, выступая средством их достижения через механизм государственной власти: законодательство, исполнение (управление) и отправление правосудия)7, в отечественной государственно - правовой науке исследованию понятия, сущности, назначения и содержания функций государства было посвящено большое количество научных трудов, в том числе, и таких фундаментальных, как работы М.И. Байтина «Сущность и основные функции социалистического государства», Н.В.Черноголовкина «Теория функций социалистического государства» и ряд других.

Сегодня мы живём в государстве иной общественно-экономической формации, нежели социалистическая, однако, вышеуказанное утверждение Н.В. Черноголовкина о значимости проблемы функций государства верно и в нынешних условиях, и она по-прежнему остается в центре внимания отечественной юридической науки. Особое внимание к функциональной характеристике государства на современном этапе связано с коренным изменением государственного и общественного устройства, новой правовой системой России, переходом к рыночной экономике, процессами глобализации, углублением экологических проблем локального, регионального и глобального масштаба. Перечисленные реалии и факторы, определяющие современное развитие российского государства, обусловливают качественно новые подходы к оценке функций государства. Как справедливо указывает А.С. Шестерюк, «… с позиции нового миропонимания следует переосмыслить многие из ведущих понятий правоведения, прежде всего роль и функции государства»8. Вместе с тем, это вовсе не означает, что следует подвергнуть сомнению или всеобъемлющей ревизии, выработанные в отечественной юридической и смежных с ней отраслях науки фундаментальные теоретические основы понимания такой государственно - правовой категории, как «функции государства». Речь идёт о том, что провозглашение России демократическим, правовым, федеративным и социальным государством выдвигает на первый план государственной деятельности совершенно новые ориентиры и устанавливает иные стандарты, которым она должна соответствовать.

Прежде всего, это обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека, которые согласно Конституции РФ являются высшей ценностью, непосредственно действующими и определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей государственной власти. В государственно-правовой науке предложены различные подходы к пониманию функций государства.

Господствующей и поддерживаемой большинством учёных, является точка зрения, согласно которой, функции государства – это основные направления его деятельности, в которых выражается его сущность и социальное назначение9.

Вместе с тем, как было указано, есть и другие научные взгляды и позиции по этому вопросу. Например, И.С. Самощенко предлагал понимать функции государства через характеристику его социального назначения10. Основным недостатком такого подхода является то, что он лишает функции государства качества самостоятельности, и сводит их к характеристике его социального назначения11. Кроме того, было обращено внимание и на то, что такие государственно - правовые явления, как социальное назначение государства и его функции хотя и являются соотносимыми и тесно связанными, тем не менее, не совпадают. Социальное назначение государства – это его историческая миссия, которая обусловливает существенные направления, стороны деятельности государства, то есть его функции12.

Имела место и точка зрения, согласно которой, под функциями государства предлагалось понимать его цель13. Она также не нашла широкой поддержки в научном сообществе. Как справедливо указывает М.И. Байтин, такое понимание функций фактически отождествляет их с целями государства, и ориентирует на рассмотрение функций государства в отрыве от его функционирования, от составляющей сердцевину содержания функций целенаправленной деятельности государства14.

В постсоветский период было высказано суждение о том, что функции государства, которые традиционно принято выделять в государственно-правовой науке (экономическая, культурная, социальная и т.д.) по сути, не являются таковыми, в виду того, что они не свойственны государству, так как в их решении заинтересовано общество. Государству же характерны функции, обусловленные его сущностью как политической организации общества, осуществляющей политическую власть посредством законодательной, исполнительной и судебной функций.

В свете этого, был предложен более широкий подход к пониманию функций государства. Его суть сводится к тому, что, выполняя функции в тех или иных сферах жизни общества, государство, посредством проводимых реформ, различного рода преобразований, правового регулирования общественных отношений, воздействует на состояние общественных процессов. Следовательно, функции государства - это не только направления его деятельности, но и механизм государственного воздействия на общественные процессы15. Такой подход к пониманию функций государства вряд ли можно назвать правильным. Как справедливо указывают С.А. Комаров и А.В. Малько включение механизма государственного воздействия в понятие функций государства не вполне обоснованно, так как тем самым делается попытка, свести функции государства в целом к деятельности его механизма, а также подменить функционирование государства различными способами правового воздействия, хотя в науке

## Роль законодательной власти в реализации экологической функции государства

По меньшей мере, в двух своих постановлениях Конституционный Суд РФ ссылался на преамбулу. Это - Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта "а" статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А.Смирнова»180 и Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В рамках нашего исследования важнейшее значение имеет положение ч. 1 ст. 9 Конституции России. Напомним, в ней устанавливается положение о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Обозначая особое место и роль природы в жизни человека, гражданина и всего российского народа, указанная конституционная норма корреспондирует государству обязанность осуществления деятельности по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, по обеспечению рационального природопользования и по охране окружающей среды. Иначе говоря, в указанной норме Конституции закрепляется экологическая функция государства. Обратим внимание, что, как и в отношении преамбулы, такое доктринальное толкование приведённой конституционной нормы также находит своё подтверждение в практике судебного толкования Конституции. В Постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на основании анализа положений ст. 9 и ст. 36 Конституции РФ было констатировано, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов, как основы их жизни и деятельности. Очевидно, что такая гарантированность – это обязанность государства, которая выполняется им в рамках экологической функции.

Кстати об обязанности государства охранять окружающую среду говорится во многих конституциях европейских стран. Например, в основном законе Германии содержится статья «Государственная цель – охрана окружающей среды»181, а в Конституции Испании устанавливается, что государственные власти следят за рациональным использованием всех природных ресурсов в целях защиты и улучшения качества жизни, а также для охраны и восстановления окружающей среды, опираясь при этом на необходимую коллективную солидарность

Во втором параграфе мы указали на то, что экологическая функция помимо упомянутых выше трёх видов деятельности (экологически обоснованное распоряжение в интересах общества природными ресурсами, находящимися в государственной собственности; обеспечение рационального природопользования; охрана окружающей среды) включает в своё содержание также деятельность по соблюдению, охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Мы намеренно не упомянули сейчас об этом виде деятельности, поскольку обязанность государства по его осуществлению вытекает из содержания других норм Конституции. О них мы поговорим ниже.

Конечно же, формулировка «земля и другие природные ресурсы охраняются и используются как основа жизни и деятельности народов» содержащаяся в ч. 1 ст. 9, адресована не только государству. В такой же мере она распространяется и в отношении муниципальных образований, физических и юридических лиц, и на них как на собственников, владельцев или пользователей природными ресурсами также возлагается обязанность по осуществлению деятельности направленной на обеспечение их рационального использования и охраны. Но всё же, в первую очередь, в данной конституционной норме речь идёт именно об экологической функции государства. Только оно, обладая всем необходимым спектром возможностей (властных, правовых, политических, финансовых, экономических, идеологических, технических и др.), способно обеспечить эффективную организацию рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в интересах граждан и общества. Разумеется, если это государство правовое, социально ответственное и экологически ориентированное.

В контексте ст. 42 Конституции, установившей право человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (экологические права), экологическая функция государства закреплена также в ст.ст. 2 и 18. Согласно ст. 2 Конституции экологические права, в числе других прав и свобод человека и гражданина являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита является обязанностью государства. В соответствии со ст. 18 экологические права человека являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

## Роль судебной власти в реализации экологической функции государства

Положительные итоги развития экологического законодательства - это не только результат активной работы российского парламента. В первую очередь они были обусловлены сложившимися на тот период времени факторами политического, экономического, социального, экологического и иного характера329.

Значительное, прогрессивное влияние на развитие и содержание экологического законодательства оказала Конституция России 1993 г. Так, одним из наиболее значимых результатов конституционного влияния стало широкое признание в законодательстве экологических прав граждан и их объединений при одновременном урегулировании механизмов их реализации и защиты.

К сожалению, не удалось избежать недостатков в законодательном регулировании экологических отношений. Это – декларативность отдельных положений, широкая практика использования бланкетных норм, отсутствие законодательного регулирования важнейших организационно-правовых мер административного, информационного и экономического характера, невысокая эффективность юридической ответственности за административные экологические правонарушения, обусловленная их высокой латентностью и неоправданно малыми размерами штрафов и т.д.

Несмотря на это, ещё раз отметим, что деятельность законодательной власти в период 1990-х гг. следует оценивать в целом положительно (особенно на фоне деятельности Президента РФ и исполнительной власти330), и связано это с позитивной динамикой развития экологического законодательства.

Начиная же с 2000-х гг. в деятельности федеральной законодательной власти стали проявляться признаки деэкологизации. Это выразилось в принятии целого ряда законов, которые не отвечали общественным экологическим интересам и заметно ослабили правовую обеспеченность реализации права российских граждан на благоприятную окружающую среду.

Первым шагом на пути деэкологизации деятельности федерального парламента стало принятие в 2001 г., упоминавшегося нами ранее Федерального закона «О внесении дополнений в статью 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», разрешившего ввоз из иностранных государств в Российскую Федерацию облучённых тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в целях их временного технологического хранения и (или) их переработки.

Затем в 2002 г. последовало принятие Федерального закона «Об охране окружающей среды», который по оценкам представителей эколого-правовой науки не только характеризуется рядом существенных недостатков, но и в целом оказался хуже предыдущего закона «Об охране окружающей природной среды» 1991 г.331.

Апофеозом же этого процесса стал 2006 г., когда Государственной Думой был принят, а Советом Федерации утвержден Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который, как было уже указано, фактически ликвидировал институт экологической экспертизы.

Кроме того федеральным парламентом были приняты новые Лесной и Водный кодексы, которые по оценкам специалистов не только не улучшили, но и наоборот, даже ухудшили состояние правового регулирования лесных и водных отношений332.

Пожалуй, одним из немногих позитивных результатов деятельности парламента в 2000-х гг. стало ужесточение санкций за экологические правонарушения. Например, были увеличены размеры штрафов за экологические административные проступки и расширен перечень правонарушений, за которые в качестве наказания предусматривается административное приостановление деятельности. Как результат, сегодня в адрес экологического законодательства звучит серьёзная критика. Так, М.М. Бринчук обращает внимание на то, что состояние данной отрасли законодательства далеко не всегда соответствует научным представлениям о его содержании333. Ещё более резкую оценку даёт Т.В. Злотникова (депутат Государственной Думы первых двух созывов, председатель комитета по экологии Государственной Думы второго созыва): «Происходит ужасающая деградация экологического законодательства… Ещё 15 лет назад строительство трассы через Химкинский лес вообще нельзя было обсуждать. Ни по Земельному, ни по Лесному кодексу это было бы просто невозможно»334.

Одним из главных недостатков экологического законодательства являются пробелы в правовом регулировании экологических отношений. По-прежнему не урегулированы должным образом на законодательном уровне отношения по экологическому страхованию, аудиту, оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.

Наличие пробелов затрудняет достижение таких важнейших целей как предупреждение и минимизация негативного воздействия хозяйственной и иной экологически значимой деятельности, сохранение естественных экологических систем, сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды. Обратим внимание, что ещё в 1999 г. в послании главы государства к Федеральному Собранию было констатировано, что «и Президент, и Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращали внимание Федерального Собрания на необходимость срочного заполнения правовых пробелов по самым важным вопросам государственного строительства. Ведь главный критерий, по которому оценивается работа парламента, - насколько качественна законотворческая деятельность и своевременны принимаемые законы. Но, как говорится, "воз и ныне там"»

## Государственный экологический контроль и надзор

В таких случаях представляется необходимым провести экспертизу нормативов ПДК на предмет их научной обоснованности. В случае если будет выявлено их завышение, они должны подлежать пересмотру.

По некоторым данным, по причине устаревших технологий производства, отсутствия современных очистных сооружений в нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов укладывается деятельность лишь 15-20 % промышленных предприятий492.

Это связано с тем, что значительная часть предприятий была введена в эксплуатацию до начала формирования современного экологического законодательства, предусмотревшего значительно более строгие требования и правила, чем те которые действовали ранее. Поэтому, при невозможности соблюдения хозяйствующими субъектами нормативов допустимых выбросов и сбросов действующим законодательством, в частности ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривается возможность установления лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов493 (далее – лимиты), которые представляют собой ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Лимиты устанавливаются на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учётом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов. Установление лимитов допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (п. 3. ст. 23).

Установление лимитов на выбросы и сбросы мера вынужденная и её внедрение в эколого-правовой механизм было связано с тем, что на многих предприятиях используются устаревшие технологии.

По своей сути лимиты призваны стимулировать хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду внедрять наилучшие существующие технологии (технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учётом экономических и социальных факторов – ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), использовать современные очистные сооружения, повышать эффективность использования уже действующих. Стимулирующая функция лимитов связана с платностью негативного воздействия на окружающую среду и обеспечивается посредством того, что такая плата, исчисляемая на основе лимитов выше, чем плата за загрязнение в пределах допустимых нормативов, и относится на прибыль предприятия, а не на себестоимость производимой продукции, как в случае нормативных выбросов и сбросов.

Вместе с тем, надо отметить, что на практике лимиты не оправдывают своё предназначение. Причины разные.

Одна из них связана с тем, что из-за низких базовых нормативов платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, плата за лимитное, сверхлимитное или в отсутствие разрешения загрязнение существенно меньше инвестиционных затрат, требуемых на модернизацию производства. Соответственно стимулирующая роль лимитов была бы по настоящему эффективной, если бы затраты на плату за загрязнение рассчитываемые на их основе, были сопоставимы с природоохранными затратами.

Неэффективность лимитов обусловлена также отсутствием чёткого механизма правового воздействия на субъектов хозяйственной деятельности, не выполняющих условия правового режима лимитных загрязнений. Например, действующий Порядок ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, утверждённый постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 847494 среди оснований выдачи предписания о приостановлении выбросов называет невыполнение плана уменьшения выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий, но не предусматривает такого основания как просто «невыполнение плана уменьшения выбросов». Напомним, что наличие такого плана является условием установления лимитов (временно согласованных выбросов).

Ещё одной причиной следует считать ненадлежащее исполнение органами исполнительной власти своей контрольно-надзорной функции за соблюдением требований законодательства о лимитах.

Нужно отметить, что складывается довольно парадоксальная ситуация. В разделе 1 Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы утверждённой распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р495 указывается на отсутствие чёткого правового регулирования механизма установления лимитов индивидуальными разрешениями, что приводит к непрозрачности этого института, возможности из года в год не выполнять планы мероприятий и продлевать установленные лимиты. Но при этом обратим внимание, что на эту проблему указывают органы исполнительной власти, которые сами и должны обеспечивать соблюдение хозяйствующими субъектами правового режима лимитов. Возникает вопрос: что мешает это делать?

Несмотря на имеющиеся дефекты правового регулирования и высказываемую в эколого-правовой литературе вполне обоснованную критику496, по нашему мнению, механизм лимитов работоспособен, но он требует своего совершенствования.

Одним из возможных направлений видится установление более длительного, чем один год, но ограниченного разумными временными рамками, срока действия разрешения на выбросы и сбросы в пределах установленных лимитов без возможности их продления. По мнению Н.Д. Вершило, срок действия может быть ограничен 5-10 годами, но при этом необходимо создание правовых механизмов, обеспечивающих соблюдение такого режима, при котором в течение установленного срока должна быть модернизирована технология производства либо построены очистные сооружения при одновременном переходе предприятия именно в этот срок на соблюдение предельно допустимых выбросов и сбросов497.

Необходимо также предусмотреть в законодательстве меры государственной поддержки природопользователей в тех случаях, когда, как справедливо указывает Т.В. Петрова, ввиду объективных финансовых или технических сложностей план природоохранных мероприятий не может быть выполнен в оговоренные сроки