

На правах рукописи

Меркулов Михаил Михайлович

Проблемы экологической функции современного российского государства: теоретико-правовой аспект

12.00.01 – Теория и история права и государства;
история правовых учений.

2001 год

СТРУКТУРА АВТОРЕФЕРАТА:

[Общая характеристика](#) работы.

[Первая глава](#) «Роль и место экологической функции в системе функций государства»

[Вторая глава](#) «Внутренний аспект экологической функции современного российского государства»

[Третья глава](#) «Внешний аспект экологической функции современного российского государства».

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Преобразования происходящие в российском обществе, отражаются не только на экономической, политической и социальной областях его жизнедеятельности, но и на современной науке. Подвергаются переосмыслению многие понятия и категории, их содержание. Наиболее динамично этот процесс происходит в правоведении, методологическую основу которого составляет теория права и государства. В рамках этой науки осуществляется разработка общеправовых концепций и понятий, получающих свое дальнейшее развитие в отраслевых дисциплинах. Значительная часть таких категорий как «государство», «право», «формы», «методы», «общество» обрели новое теоретическое звучание и содержание, вместе с тем понятия «функции государства» данные изменения не коснулись.

Требуется осмысления с точки зрения разумности, эффективности и роли в жизни общества современное состояние деятельности российского государства в экологической сфере. Это особенно важно, когда система органов экологического управления подвергается постоянным реорганизациям (с 1991 года их было не менее пяти) и сокращению, а основное внимание государства концентрируется не на охране и воспроизводстве природных ресурсов, которые финансируются по остаточному принципу, а на деятельности по их изъятию и потреблению. Природные объекты фактически становятся залогом преодоления кризисных явлений переходного периода, поскольку значительная часть поступлений российского бюджета образуется от платежей за пользование природными ресурсами.

Сложившийся в России за последнее десятилетие внешне монолитный массив экологического законодательства, при детальном изучении и анализе, - являет собою разрозненный и внутренне противоречивый набор юридических актов, многие из которых концептуально не связаны между собой. Это происходит из-за отсутствия достаточной научной и методологической проработки вариантов решения экологических задач, охватываемых понятием «экологическая функция государства».

Особую значимость проблемы понимания экологической функции приобретают в свете подготовки ко II Всемирной конференции ООН по охране окружающей среды, намеченной к проведению в 2002 году. На ней планируется подвести итоги международной и национальной деятельности государств в экологической области за прошедшее десятилетие.

В функции государства, как ни в каком другом явлении правовой реальности, раскрываются и теоретические, и практические аспекты определенной сферы жизнедеятельности общества. Поставленные наукой экологические проблемы известны, однако эффективные способы их разрешения нуждаются в интенсивном теоретическом поиске. Это побуждает к созданию новых, концептуально отличных подходов к целям, формам, методам и структуре экологической функции.

Особого внимания заслуживает внешнее (международное) направление экологической функции. Ранее данное направление представлялось исследователям как самостоятельная функция государства, которая рассматривалась сквозь призму категорий «устойчивое развитие» или «глобальная экологическая безопасность», чего, на наш взгляд, недостаточно для придания такой деятельности статуса «внешнего направления». В тоже время, характеризуя международную экологическую деятельность, авторы, не изучали ее при помощи характерных для функций государства признаков: генезиса, методов, форм, структуры, что позволяет обоснованно считать внешнюю экологическую функцию малоисследованной.

Большинство проблем экологической функции российского государства расположено на стыке трех научных дисциплин: теории права и государства, экологического права и международного права. До настоящего времени экологическая функция не изучалась через взаимодействие элементов этого триумвирата в рамках одного самостоятельного исследования.

В трудах многих ученых отмечается необходимость разработки вопросов возникновения и развития экологической функции, но в настоящее время отсутствуют исследовательские работы, в которых предлагаются условия возникновения этой функций, а также адекватная периодизация ее развития.

Советская правовая наука глубоко и основательно разработала понятие «функции государства», обосновав его к фундаментальным научно-практическим категориям, но эти исследования уже не отвечают видоизменившимся социально-политическим реалиям. Преобразования 90-х г.г. XX века поставили перед учеными-правоведами массу практических институциональных задач, объем которых незаметно, но планомерно отодвинул теоретические исследования на второй план. Анализ тематики диссертационных работ в области теории права и государства показывает неуклонное снижение в их числе доли фундаментальных исследований. Но, как известно, именно теория образует основу практики. Несмотря на существующий разрыв во времени между созданием теоретических концепций и их воплощением, к примеру, теория относительности Эйнштейна также не сразу нашла свое практическое применение.

В правоведении предпринимались попытки осмысления некоторых аспектов экологической функции, однако, они не достигли поставленных целей, так как не учитывали комплексного характера этого явления и основывались на устаревших конструкциях государственного устройства и его понимания, разработанных еще в 60-х г.г. XX века. Поэтому познание и совершенствование категории «экологическая функция» - есть объективная социально-экономическая необходимость.

Актуальность настоящей работы определяется также давно назревшей потребностью использования международного опыта в решении экологических проблем, имеющих внутригосударственное значение.

Изложенные обстоятельства требуют проведения специального научного исследования посвященного познанию понятия, форм, методов, структуры и содержания экологической функции, определив выбор темы настоящей работы.

Целью диссертационного исследования является проведение комплексного анализа совокупности элементов, характеризующих экологическую функцию, к числу которых относятся: понятие, генезис, структура, классификация, формы методы и её содержание.

Указанная цель обусловила постановку и решение следующих задач:

- рассмотреть генезис представлений о функциях государства;
- выявить условия возникновения у государства экологической функции;
- модифицировать существующие определения экологической функции с ее внутренним и внешним направлениями;
- провести периодизацию развития экологической функции, а так же ее направлений;
- изучить взаимосвязь экологического направления деятельности государства с другими функциями;
- привести в соответствие классификацию функций государства советского периода с современными реалиями;

- структурировать практическую деятельность государства в области природопользования и охраны окружающей природной среды, в соответствующие направления;

- установить методы реализации экологической функции;

- рассмотреть деятельность российского государства в международной области в условиях новой системы понимания функций государства.

Объектом диссертационного исследования являются функции государства, их понятие, генезис, формы и методы осуществления, а так же структура и классификации.

Предметом исследования является экологическая функция современного российского государства, ее понятие и структура, условия возникновения, история развития, формы выражения в окружающей действительности, методы осуществления, классификация составных частей, соотношение с другими функциями государства.

Методологическую основу исследования образуют общенаучные методы - диалектический и синергетический и специальные: сравнительный (диахронный и синхронный), структурно-системный, конкретно-исторический, логический, системно-органический, информационный, индуктивный, дедуктивный, технико-юридический. Указанные методы использовались при решении сложных задач, связанных с формированием и модификацией понятийного аппарата теории функций государства.

Теоретические источники диссертационного исследования - труды ученых трех направлений юридической науки: теории права и государства, экологического права России и международного публичного права. Триумвиальная структура эмпирической основы диссертации обусловлена сложностью объекта научного познания, проблемы которого располагаются в плоскостях указанных дисциплин.

Категория «функция государства» является компонентом теории права и государства. Составные элементы данной категории: «внутреннее направление» и «внешнее направление» – соответственно изучается экологическим правом, и частично в международном публичном праве.

Фундаментальные исследования в теории права и государства проводились: С.С. Алексеевым, М.И. Байтиным, А.Б. Венгеровым, А.М. Васильевым, А.И. Денисовым, Л.И. Загайновым, Л.И. Каском, Д.А. Керимовым, В.В. Лазаревым, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Г.В. Мальцевым, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсесянцом, М.М. Рассоловым, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Э.В. Талапиной, Н.В. Черноголовкиным, Д.И. Чесноковым, С.В. Чиркиным, Д.Ю. Шапсуговым, Л.С. Явичем и другими.

Базовыми теоретическими источниками в области науки экологического права послужили труды: Р.Д. Боголепова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, Т.В. Злотниковой, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, Э.С. Навасардовой, Ю.И. Тюткина, Ю.С. Шемшученко и других.

Основу теории международного публичного, в том числе экологического права образуют труды: К.В. Ананичева, Н.Г. Вилкова, С.В. Виноградова, Р.А. Каламкаряна, Б.М. Клименко, А.С. Тимошенко, А.Г. Трусова, В.В. Чичварина, А.С. Шестерюка, В.М. Шуршалова и других.

В процессе исследования использованы работы дореволюционных отечественных и зарубежных правоведов: В.М. Гессена (1912) и Г. Еллинека (1903).

По некоторым аспектам темы настоящего исследования использованы диссертационные работы таких авторов, как: О. Амархуу (1976), Ю.Б. Кравченко (1978), Б.А. Мухамеджанова (1990), В.В. Королевой (1996), А.М. Архипова (1997), А.Е. Кадомцевой (1999).

В связи с тем, что в зарубежном правоведении категория «функция государства» не является объектом самостоятельного исследования, а изучается в контексте целей и задач государства, диссертант не имел возможности получить достаточное количество необходимых научных данных из зарубежной литературы. По этой причине в работе использованы только работы: Гертруда Люббе-Вольф, Т. Сэнгэдорж, Е. Поппе, Н. Хейга, Р. Касса, Дж. М. Боумана, Р. Шюсселера, В. Моравецкого.

В качестве источников в исследовании так же использовались: действующее законодательство; правовые акты IX-XIX в.в. в области охраны окружающей среды; международные акты экологического содержания, в т.ч. конвенции, договоры, декларации; акты международных организаций ООН, ЮНЕСКО, ВТО.

Научная новизна диссертации состоит в том, что работа является специальным комплексным исследованием теории экологической функции российского государства в неисследованном ранее дуалистическом (внутреннем и внешнем) контексте. Подвергнуты переосмыслению категории понятийного аппарата как теории государства (в части его функций), так и международного, и экологического права. Намечен уход от традиционной, не отвечающей современным научным потребностям, классификации функций государства на внутренние и внешние, с корреспондирующим альтернативным замещением.

На основе научного анализа практической деятельности государства в различных сферах общественной жизни, предложены новые понятия функций государства и ее разновидностей. Осуществлен анализ представлений о функциях государства, начиная с X в. до н.э., а также генезиса непосредственно экологической функции.

В целях повышения качества исторической периодизации экологической функции автором предлагается новый термин, необходимый для характеристики генезиса – «протофункциональное состояние», означающий зарождающееся направление деятельности государства, для трансформации которого в функцию не хватает определенных условий. В этой связи, впервые в теории права и государства, были выведены, сформулированы и адаптированы к практике, условия возникновения и существования экологической функции.

Выявлена структура экологического направления, для унификации понимания которой был предложен еще один термин, означающий элемент структуры функции - «субфункция», т.е. поднаправление деятельности. Значительное внимание уделено методам реализации функций, что позволило выявить наличие двух групп методов: общефункциональных (присущих всем функциям) и специальных (свойственных одной или нескольким, но не всем функциям). При этом было установлено, что для реализации внутреннего и внешнего направлений экологической функции применяется различный набор методов. Новизну представляет теоретический анализ внешнего международного направления экологической деятельности государства.

Осознание масштабов деградации природной среды, тенденций, складывающихся в силу возрастающей антропогенной нагрузки на природу, вынуждают абстрагироваться от пассивной констатации экологических проблем и перейти к формированию научно-теоретических основ преодоления сложившейся ситуации.

Положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Ключевым понятием работы является категория «функция государства», под которой автор подразумевает направление деятельности государства, без которого оно существовать не может, т.е. сущностное направление. Такой подход к пониманию функций призван закрепить конституциональный характер определенных мероприятий для страны, и отразить зависимость существования государства как правового

институционального образования от реализации определенного вида деятельности. Отказ государства от осуществления имманентно присущей ему функциональной деятельности, может повлечь прекращение существования такого государственного строя.

2. Использование четкого критерия, закрепленного в определении «функций государства», предложенном автором, позволяет выделить у государства следующие функции: 1) политическую; 2) экономическую; 3) социальную; 4) культурную; 5) экологическую; 6) безопасности. Такой подход к классификации функций позволил преодолеть ошибки предыдущих исследователей этой проблемы, которые пытались выделить в мероприятиях государства основную и неосновную деятельность, что находится в прямом противоречии с самим понятием функции, определяемое ими как «основное направление деятельности».

3. Существующая динамика общественного развития современных государств демонстрирует системное изменение их стратегических целей. На первый план выходят проблемы охраны и рационального использования природных ресурсов. Не исключение и Россия. Этот процесс наглядно проявляется во взаимодействии и взаимосвязи экологической функции с другими функциями государства. Например, с культурной функцией связь проявляется через формирование экологической культуры и экологического правосознания; с функцией безопасности – через ограничение испытаний химического и ядерного оружия, экологическую сертификацию военных производств, борьбу с экологическими правонарушениями и преступлениями; с политической – через референдумы по экологическим проблемам региона или страны; с экономической – через обеспечение доходной части бюджетов всех уровней, а также через введение экологического налога и т.д. Таким образом, бурный рост промышленного производства, обусловил повышение роли экологической функции в деятельности всех государств, в том числе и России, усилив взаимозависимость этого направления с иными функциями.

4. В целях совершенствования изучения исторических предпосылок возникновения функций государства, необходимо ввести в научный оборот новый термин «протофункция», который означает формирующееся направление деятельности государства с недостаточным набором условий для придания ему (направлению) статуса функции. Использование этого термина позволило выявить пять условий возникновения экологической функции. Однако присутствует доля их вариативности, применительно к конкретному направлению экологической функции. В общем виде, необходимо наличие: 1) государства; 2) протофункции; 3) дисбаланса экосистемы, затрагивающего интересы социума, т.е. изменение качества окружающей среды, угрожающие здоровью человека (социальной группы) и не позволяющие поддерживать комфортный уровень его жизнедеятельности; 4) уровня общественного сознания, достаточного для понимания экологических проблем; 5) невозможность государства отказаться от решения проблем, возникающих вследствие дисбаланса экосистемы. Как установлено автором, в нашей стране все пять условий одновременно проявились в 60-х годах XX века, из чего делается вывод, что экологическая функция в современном виде оформилась именно в это время.

5. Модифицированное понятие «функции государства» обусловило необходимость выработки адекватной структуры функции. В предложении автора, структура состоит из: 1) двух направлений (внутреннего и внешнего); 2) субфункций – термин предложен нами для введения в научный оборот, и применительно к экологической функции означает: индивидуально-определенное поднаправление деятельности государства по охране, рациональному использованию, воспроизводству и оздоровлению экосистем; 3) постоянных и временных мероприятий, где под постоянными понимается деятельность, осуществляемая в течение длительного (либо неограниченного) периода времени; под

временными – деятельность, период реализации которой обусловлен факторами внешней среды.

6. Конкретизация составных частей, свойственных всем функциям государства, в экологической сфере обусловили наличие следующих субфункций: 1) литосферной; 2) гидросферной; 3) фаунистической; 4) атмосферной; 5) флористической; 6) антропосоциальной, а внешнее направление образуются субфункциями, имеющими идентичные названия, но различаемые по группам экосистем (с международным статусом), кроме транснациональной (дополнительной) – ее объектом являются общественные отношения по поводу экосистем, не находящиеся под национальной юрисдикцией отдельного государства (Мировой океан, Антарктика, Космос).

7. Существующие и возникающие коллизии экологических норм в значительной степени вызваны разрывом между научными достижениями и их практическим воплощением. На наш взгляд, выводы, полученные в результате настоящего исследования, могут способствовать корректировке существующей экологической доктрины страны, совершенствованию системы органов экологического управления, а также систематизации действующего экологического законодательства.

Практическая и теоретическая значимость. В диссертации рассматриваются способы воплощения теории в практику и предлагаются пути совершенствования методического арсенала достижения экологических целей государством. Результаты исследования могут использоваться при разработке государственной экологической стратегии, подготовке региональных комплексных экологических программ, требующих научного обоснования. Многие положения могут служить основой для дальнейших научных исследований.

Значительным потенциалом работа обладает при внедрении ее результатов в учебный процесс, по дисциплинам: теория права и государства, экологическое право России, теория международного публичного.

Апробация результатов исследования. Диссертант является автором 12 опубликованных статей, из них по теме диссертационного исследования восемь. Отдельные результаты исследования сообщались на четырех Всероссийских конференциях, проходивших в г. Пензе и г. Ставрополе. Некоторые положения диссертации обсуждались на VI Международной научно-практической конференции (г. Пенза).

Структура диссертации обусловлена целями и задачами работы. Она состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии.

Вторая глава

«Внутренний аспект экологической функции современного российского государства».

Первый параграф «Понятие внутренней экологической функции». Понятие «экология», как и иные общенаучные понятия, не является, собственно юридическим. Оно заимствовано из других наук. Однако взаимосвязь «общество-государство-природа» частично, но не полностью, представлена только в экологическом праве. В США, например, выбор научного направления, позволяющего исследовать экологическую

функцию, не вызывает затруднений, т.к. существует специальная дисциплина, называемая «Политической экологией» (Political Ecology). Следует иметь в виду, что не все правоведы согласны с самим названием функции как «экологической». М.И. Байтин именует ее «функцией охраны природы и рационального использования природных ресурсов»; Ю.И. Тютекин – «функция руководства рациональным природопользованием и охраны природы»; В.М. Корельский – «функция охраны природы и окружающей среды». Объективные потребности науки и практики требуют именовать функцию экологической, с учетом наличия в ее составных частей: «внутренней экологической функции» и «внешней экологической функции».

Отсутствие единства относительно названия функции, безусловно, сказывается и на ее определении. Изучение достоинств и недостатков подходов к понятию «экологической функции», таких авторов, как: О. Амархуу, М.М. Бринчука, В.Н. Дмитрука, Б.А. Мухамеджанова, В.В. Королевой и других, позволили прийти к выводу о том, что 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.*

Второй параграф «Условия возникновения и периодизация развития внутренней экологической функции». Возникновению любого явления окружающей действительности, в т.ч. и функции государства, необходим определенный набор предпосылок. В специальных исследованиях некоторых аспектов экологической функции эта проблема игнорировалась. Поэтому автор, исходя из определения «внутренней экологической функции», выделил пять факторов, при которых у российского государства возникает экологическая функция и предложил термин «протофункция».

Использование категории «протофункция» позволило автору проследить возникновение элементов внутренней экологической функции, начиная с IX века, и дать новую периодизацию развития внутреннего направления экологической функции. *Первый этап* – с IX-XII в. – по 1701 г. В этот период окончательно формируется российское государство, как первое условие необходимое для возникновения внутренней экологической функции. Появляется протофункция (вторая предпосылка), выражающаяся в охране отдельных элементов природной среды (лесов, некоторых видов животных и растений), а также апробирован и развит важный элемент экологической функции – охрана. *Второй этап* – 1701 г. – 1917 г. В этот период развития протофункции обнаруживается наличие еще 2-признаков: дисбаланс экосистем, затрагивающий интересы социума и появляется уровень общественного сознания, достаточный для понимания экологических проблем. Это время связано с природоохранной и ресурсоэксплуатирующей деятельностью Петра I и первой промышленной революцией XIX века. *Третий этап* – 1917 г. – 1960 г. В это время система достигает своей точки бифуркации, обретая пятое условие – невозможности у государства отказаться от решения проблем, возникших вследствие дисбаланса экосистем, переходя в новое фазовое состояние – внутреннюю экологическую функцию. *Четвертый этап* – 1960 г. – 1991 г. Появление в 1960 году Закона РСФСР «Об охране природы РСФСР» ознаменовало возникновение у российского государства внутренней экологической функции. Этот акт отразил важный признак экологической деятельности – комплексность природоохранных мероприятий. На это время приходится всплеск экологического нормотворчества. *Пятый этап* 1991 – по настоящее время. Распад СССР обусловил системный кризис Российского государства, залогом преодоления которого стали стратегические природные ресурсы.

Объективно оценить в настоящее время особенности этого периода возможно лишь по прошествии определенного времени, когда многие негативные последствия неограниченной эксплуатации окружающей среды станут очевидны.

Третий параграф «Структура внутренней экологической функции и классификация ее элементов». Структуру внутренней экологической функции образует двумя группами субфункций: первая - их объектами являются общественные отношения по поводу конкретных экосистем: литосферы; гидросферы; фауны; атмосферы; флоры и человека (антропосоциальная) и вторая - связанная с минимизацией и предотвращением антропогенного воздействия на указанные природные объекты. В этих субфункциях раскрывается вся полнота экологической деятельности России внутри ее территориальных границ. Структуру же экологической субфункции образует четыре компонента: *«охрана»* – это воздействие государства на производственные и социально-экономические процессы общества, предотвращающие истощение, уничтожение и загрязнение экосистем, предупреждающие дальнейшее ухудшение качества уже нарушенных экосистем; *«рациональное использование»* – деятельность государства по организации социально-экономических процессов, призванная, посредством ограничений, минимизировать потребление невозобновляемых природных ресурсов в интересах будущих поколений; *«воспроизводство»* - деятельность государства по поддержанию и улучшению существующего количества и качества компонентов природной среды; *«оздоровление»* - мероприятия государства по воссозданию уничтоженных или значительно поврежденных экосистем.

Диссертант предлагает классифицировать мероприятия внутренней экологической функции по двум дополнительным критериям: 1) территориальный и 2) по времени. По территориальному признаку деятельность внутренней экологической функции делится на: федеральную, межрегиональную (в рамках федеральных округов); в рамках одного субъекта РФ; муниципальную. По времени экологические мероприятия внутренней экологической функции делятся на: краткосрочные; долгосрочные; бессрочные – достижение целей которых, невозможно в обозримом будущем (до 100 лет). Например, предотвращение парникового эффекта, перенаселение Земли, сокращение потребления исчерпаемых ресурсов.

Четвертый параграф «Методы осуществления внутренней экологической функции». Проблема методов, в теме экологической функции, бесспорно, является неизученной, исследователи совершенно необоснованно игнорируют ее. По этому автор счел необходимым посвятить методам осуществления внутренней экологической функции целый параграф. Так как общефункциональные методы рассматривались в первой главе, то здесь выявляются специальные методы. В силу количественных и качественных различий целей и сфер осуществления, методы будут различны для внутреннего и внешнего направлений экологической функции. Непосредственным применением средств достижения целей внутренней экологической функции занимаются субъекты управленческой деятельности. Поэтому под методами реализации внутреннего экологического направления, следует понимать средства и способы, при помощи которых, государственные органы решают экологические задачи. Методы осуществления функции могут совпадать по форме с функциями государственного управления, в чем проявляется близость методов экологического управления с методами осуществления экологической функции. Анализ специальной литературы и правовых актов позволил выявить десять специальных методов осуществления внутренней экологической функции: 1) экологический мониторинг; 2) кадастровый учет; 3) экологическое программно-целевое планирование; 4) ограничительный метод; 5) экологическая сертификация; 6)

экологическое налогообложение; 7) экологическое страхование; 8) экологический аудит; 9) экологическая экспертиза; 10) экологическое лицензирование. Их перечень не является исчерпывающим.

Пятый параграф «Содержание и формы осуществления внутренней экологической функции». Так как внутренняя экологическая функция состоит из субфункций, то ее содержание образуется общественными отношениями, возникающими по поводу охраны, рационального использования, воспроизводства, оздоровления и предотвращения антропогенного воздействия на определенные экосистемы. В содержании внутренней экологической функции можно выделить две группы отношений: 1) возникающие по поводу установления правового режима и регламентации порядка использования конкретных природных объектов; 2) возникающие по поводу минимизации и предотвращения различных видов антропогенного воздействия на окружающую среду. Между этими группами имеется тесная взаимосвязь, образуемая наличием только шести органически связанных видов природных объектов: земель, вод, недр, атмосферы, растительного и животного мира. С одной стороны они имеют индивидуальную регламентацию общественных отношений по их использованию, с другой стороны, на них производится негативное антропогенное воздействие, не связанное с использованием, поэтому правовой режим их источников устанавливается дополнительно.

Формы внутренней экологической функции, воспроизводят общетеоретический подход к этому явлению, учитывая специфику конкретной функции. Правовые формы у внутренней экологической функции: *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*).

Третья глава

«Внешний аспект экологической функции современного российского государства»

Первый параграф «Понятие и структура внешней экологической функции». Появление внешнего направления экологической функции у российского государства вызвано, во-первых, тем, что Земля – целостная и динамичная экосистема, в которой имеются природные объекты, охрана которых в рамках одного государства безрезультатна, во-вторых, существуют, такие объекты, как Антарктида, Мировой Океан, мигрирующие животные, которые в силу их природы возможно охранять только на международном уровне.

Понятие внешней экологической функции находится на стыке экологического и международного права, и практически не разработано. Существенный вклад в создание этой категории внесли: В.А. Чичварина, О.С. Колбасова и А.С. Тимошенко, изучив подходы которых, диссертант считает, что внешняя экологическая функция должна определяться как *конституциональное направление деятельности государства по охране, рациональному использованию, воспроизводству и оздоровлению окружающей природной*

среды вне территориальных границ, без осуществления которого продолжительное существование планетарной экосистемы, а следовательно и отдельно взятого современного государства невозможно.

Структура внешнего направления экологической функции аналогична структуре внутреннего направления, с двумя поправками: 1) объектом внешних экологических субфункций выступают трансграничные природные объекты (экосистемы), под которыми, в контексте настоящего исследования, понимаются либо природные комплексы, располагающиеся на территории двух или более государств, либо объекты, в использовании, охране, воспроизводстве которых заинтересовано все человечество; 2) кроме ранее указанных субфункций, здесь появляется еще одна – транснациональная, ее объектом являются отношения по поводу природных комплексов, не находящиеся под национальной юрисдикцией отдельного государства (Антарктида, Космос, Мировой Океан).

Второй параграф «Генезис внешней экологической функции». Как внутренней, так и внешней экологической функции необходимы определенные условия для возникновения. Логично, что они не могут быть идентичными, поэтому внешняя экологическая функция появляется при наличии: 1) не менее двух государств; 2) протофункции; 3) дисбаланса экосистемы, затрагивающего интересы 2-х и более государств; 4) уровень общественного сознания, достаточный для понимания глобального масштаба экологических проблем; 5) невозможности 2-х и более государств отказаться от решения экологических проблем, возникших в результате дисбаланса экосистем. Изучение возникновения перечисленных факторов в процессе исторического развития России, позволили выделить четыре этапа развития внешней экологической функции. *Первый этап* – IX в. - 1897 г. В это время обнаруживается только два условия, необходимых для возникновения внешней экологической функции: наличие 2-х и более государств и протофункции, которая проявлялась, например, в формировании международного речного права, где впервые появляется понятие «международной реки». Из временных границ периода следует, что в течение нескольких веков отсутствовал дисбаланс экосистем, затрагивающий интересы 2-х и более государств (применительно к России). *Второй этап* - 1897 г. – 1960 г. Начало этого периода ознаменовано подписанием трехстороннего соглашения между Россией, США и Японией «Об охране морских котиков» в 1897 г., которое отразило наличие третьего признака, необходимого внешней экологической функции - дисбаланса экосистем, затрагивающего интересы 2-х и более государств. Последствия двух Мировых войн и начало второй научно-технической революции сформировали еще один фактор - уровень общественного сознания, достаточный для понимания глобального масштаба экологических проблем. *Третий этап* – 1960 г. – 1991 г. Этот этап открывает принятие Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР», который отнес международную охрану окружающей природной среды к числу приоритетных задач. Этот акт отразил наличие пятого условия возникновения внешней экологической функции - невозможности 2-х и более государств отказаться от решения экологических проблем, возникших в результате дисбаланса экосистем. *Четвертый этап* – 1991 г. – по настоящее время. На фоне социальных потрясений, связанных с распадом СССР, принимается новый Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды РСФСР», закрепивший переход нашего государства к новой модели экологического развития и утвердивший принципы международного экологического сотрудничества. Ключевым событием начала описываемого этапа стала Конференция ООН по охране окружающей среде и ее развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.). На ней были

провозглашены качественно новые цели осуществления внешней экологической функции, в т.ч. и России.

Третий параграф «Содержание внешней экологической функции». Особенность содержания внешней экологической функции заключается в выработке и более активном внедрении новой концепции экологической деятельности государств, основывающейся не на взаимной договорной ответственности, а на принципе взаимопомощи. На международном уровне происходит отход от узкоутилитарной охраны отдельных природных объектов, к интегрированной системе «устойчивого развития», базовым критерием которой становится качество жизни человека в окружающей среде. Однако научно-практическую характеристику содержания внешней экологической функции следует провести пообъектно, т.к. существует всего шесть взаимозависимых природных объектов, а рамках которых реализуется соответствующие субфункции. 1) гидросферная – состоит из мероприятий по минимализации отрицательного воздействия на трансграничные воды, под которым понимаются «любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах»^{1[1]}. 2) атмосферная – образуется мероприятиями в отношении атмосферы, как жизненно важной естественной смеси газов. Воздушные массы «не признают» границ юрисдикции, поэтому существенным элементом внешней атмосферной субфункции является предотвращение и минимизация трансграничного загрязнения воздуха; 3) литосферная - ее объект отношения по поводу наземной суши, в т.ч. недр и почвенного слоя, а так же морского дна, континентальный шельф. Традиционно, земля с ее почвенным слоем и недрами охраняется в рамках внутренней экологической функции, но, как пишет О.С. Колбасов «...в 70-х было признано, что деградация продуктивных земель перестала быть явлением исключительно внутригосударственного характера, и приобрела глобальные масштабы»^{2[2]}; 4) антропосоциальная – образуется участием России в международных организациях, таких как ЮНЕП, ВОЗ, ЮНЕСКО по проблемам охраны человека как биовида и поддержания качества окружающей среды, в состоянии пригодном для комфортной жизни человека; 5) транснациональная – ее содержание состоит из мероприятий по охране и регламентации порядка использования природных комплексов, не находящиеся под национальной юрисдикцией отдельного государства (Антарктика, Мировой океан, Космос); 6) фаунистическая – состоит из деятельности в отношении правового режима животных, находящихся в условиях естественной свободы, к которым относятся: 1. фауна мигрирующая через границы; 2. животные, населяющие территории, не находящиеся под национальной юрисдикцией отдельного государства (Мировой океан, Антарктида); 3. редкие и исчезающие виды животных, населяющие природные комплексы территории конкретной страны, в сохранении которых заинтересовано все человечество (эндемические виды); 7) флористическая – особенность этих мероприятий является преимущественное расположение объектов международной охраны в национальных рамках, за исключением водной растительности Мирового океана. Отсюда, содержание этого поднаправления состоит из деятельности по охране эндемических растений (яркий пример – «зеленые легкие планеты» - таежные и амазонские леса).

Четвертый параграф «Формы и методы реализации внешней экологической функции». В этом разделе, международная экологическая деятельность рассматривается сквозь призму общетеоретического подхода к пониманию форм осуществления функций: правовых и неправовых (организационно-фактических). Однако, больше внимания

^{1[1]} - приводится в соответствии со ст.1 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

^{2[2]} - Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М.: Международное право, 1982. С.119.

исследователь уделит методам реализации внешней экологической функции. Анализ немногочисленных подходов к этой проблеме позволил сформировать диссертанту самостоятельную систему методов, состоящую из двух групп: *1 группа* – специальные методы, применимые к некоторым другим (но не всем) внешним функциям: 1) участия в международных организациях; 2) унификации; 3) ратификационный и подписания международных договоров. *2 группа* – методы, исключительно экологической функции: 1) международной экологической стандартизации; 2) международного мониторинга.

Заключение. В нем обобщены основные результаты исследования и сформулированы выводы.
