

Адам Володимир Михайлович –
здобувач кафедри теорії
та історії держави і права
Львівського державного університету
внутрішніх справ

Екологічні функції держави – методи їх реалізації

Проблема методів у тематиці функцій держави найменш розроблена і зачіпається більшістю дослідників лише в оглядових цілях. Існують методи, що стосуються всіх функцій реалізації функцій держави в цілому, а також, що кожній індивідуально-визначеній функції властивий особливий індивідуальний метод і наявність загально функціональних методів, так і спеціальних, притаманних окремій функції.

Ключові слова: методи, функції, держава, екологічна функція, реалізація методів.

Проблема методов в тематике функций государства наименее разработана и затрагивается большинством исследователей лишь в обзорных целях. Существуют методы, которые касаются всех функций реализации функций государства в целом, а также, что каждой индивидуально определенной функции свойственный особенный индивидуальный метод и наличие в общих чертах функциональных методов, так и специальных, присущих отдельной функции.

Ключевые слова: методы, функции, государство, экологическая функция, реализация методов.

The problem of methods in the subject of functions of the state is the least developed and affected most researchers only in survey aims. There are methods which touch all functions of realization of functions of the state on the whole, and also, that to each to individually certain functions the peculiar special individual method and presence in general lines functional methods, so special, inherent a separate function.

Keywords: methods, functions, state, ecological function, realization of methods.

Постановка проблеми. Примус – це такий метод, при якому бажана поведінку досягається можливістю застосування сили або загрози її застосування. Існують економічні методи примусу – методи непрямого впливу на об’єкт. Переконавання – являє собою такий метод здійснення функцій, коли суб’єкт впливає на суспільну чи індивідуальну свідомість, сприяє його формуванню.

Стан дослідження. Одним із важливих питань при висвітленні питання екологічної функції держави є проблема методів її реалізації. Метод – це сукупність прийомів, способів досягнення визначених цілей при здійсненні функцій. Традиційно, методи проведення функції держави, поруч з метою діяльності та організацією органів держави, розглядаються як одна з основних ознак реалізації функцій держави.

Мета статті полягає у дослідженні та аналізі екологічної функції держави та методи їх реалізації.

Виклад основних положень. Стимулювання – це спонукання до дії, спонукальна причина до дії. Стимули, як пише М.М. Рассолов, можуть бути моральними і матеріальними [1, с. 112]. З цією класифікацією загальних для всіх функцій держави методів варто погодитися. Перевагою даного підходу є саме вказівка на наявність загальних в діяльності держави методів. Вадой можна вважати недостатню увагу до специфічних методів для окремих функцій. Підтвердженням браку уваги служить відокремлення методів тільки

для економічної функції, для всіх же інших передбачається застосування загальних методів.

Звернемося докладніше до кожної з цих точок зору. Першу точку зору відстоює, наприклад, М.М. Рассолов. Він вважає, що функціям держави притаманні такі методи реалізації як: переконання, примус, стимулювання [1, с. 115].

Представники другого підходу, (наприклад В.Н. Дмитрук), навпаки, надмірно акцентують увагу на специфічних методах для окремих функцій. Вони вважають, що, виконуючи правоохоронну функцію, держава використовує метод переконання і примусу. При реалізації економічної функції необхідний цілий набір специфічних методів – прогнозування, планування, пільгове кредитування, державні субсидії та інші [2, с. 26].

Необґрунтоване ігнорування загальних методів – найістотніший недолік цього підходу. Наприклад, методи переконання і примусу можуть застосовуватися не тільки при здійсненні правоохоронної діяльності, але і в економічній сфері – шляхом примусової монополізації, стягнення податків; переконання-роз'яснення того ж податкового законодавства.

Найбільш правильний, на наш погляд, підхід у вчених третьої групи. Вони визнають наявність як загальних, так і специфічних для певних функцій методів. Один з прихильників цієї точки зору – В.Є.Чиркин, взагалі, пропонує одразу кілька класифікацій методів. Він, зауважує, що «... методи розрізняються залежно від діяльності держави на міжнародній арені і всередині країни, іноді в залежності від особливостей державного управління...», поділяє методи на: 1) економічні, адміністративні та ідеологічні; До економічних – відноситься використання економічних важелів у державному управлінні (зниження або збільшення податків, інвестиції державних засобів тощо). Адміністративні методи пов'язані з підпорядкованістю, обов'язком виконання вказівок державних органів, посадових осіб, примусом, адмініструванням (догани, штрафи, конфіскації та

ін.). Ідеологічні – пов'язані з пропагандистською, виховною діяльністю держави [3, с. 105].

2. Демократичні та авторитарні («останні пов'язані з насильством»). На нашу думку, такий розподіл методів еквівалентний диференціації на переконання та примус, і як вказує сам В.Є. Чиркин, авторитарні методи пов'язані з насильством.

3. Стимулювання (заохочення), дозвіл, охорона, вимога, заборона, репресія. Ця класифікація є найбільш детальною і розгорнутою, але не з усіма методами, виділеними автором, можна погодитися. Якщо наявність методу стимулювання безперечно, то цього не можна сказати про дозвіл. На думку В.Є. Чиркіна дозвіл «характеризує певною мірою нейтральне ставлення державної влади по відношенню до тих чи інших суспільних відносин, процесів, видів діяльності» [3, с. 109].

Дійсно в теорії права виділяється такий метод регулювання суспільних відносин, як дозвіл. Однак саме використання методу дозволу має бути обмеженим. Методи репресії, заборони та охорони, зводяться до методу примусу, тому всі вони ґрунтуються на примусовій силі держави.

Найбільш вдалою слід вважати класифікацію радянських дослідників Н.В. Черноголовкіна і Л.І. Загайнова. Вони виділяють в якості загальнофункціональних методи переконання і примусу, і згоджуються з наявністю специфічних для окремих функцій методів. Наприклад, Л.І. Загайнов називав такі методи економічної функції Радянської держави: державне планове керівництво народним господарством; «господарський розрахунок, матеріальне і моральне стимулювання результатів праці, рівну оплату за рівну працю при інших рівних умовах». Н.В. Черноголовкін більшу увагу приділив питаннями переконання і примусу. Він розрізняє примус фізичний і духовний. Л.І. Загайнов додавав до них «поєднання централізованого керівництва з розвитком ініціативи місцевих органів, способи залучення трудящих до здійснення державних функцій». Примус

викликає неодмінну реакцію людської поведінки: підлеглий або приховує свою волю і здійснює волю керівника або підлеглого позбавляють можливості здійснення власної волі. Так само Н.В. Черноголовкін відстоював тезу про поступове зростання ролі переконання стосовно примусу, і про переконання, як основний метод реалізації функцій в державі [4, с. 18].

Сучасні тенденції зростання злочинності і розвитку міжнародного тероризму показують, що переважання в діяльності держави методу переконання над примусом – справа віддалених перспектив. На підставі даних аналізу різних підходів до розуміння методів реалізації функцій держави необхідно визнати вірною наступну комплексну класифікацію.

Існують загальнофункціональні методи – стимулювання (морального і матеріального), переконання і примусу (фізичного і духовного); та специфічні – необхідні для здійснення індивідуально-визначеної функції.

Наприклад, прогнозування, планування – для економічної функції, кадастровий облік та моніторинг – екологічної. Питанню методи здійснення функцій держави в нашій юридичній науці приділяється занадто мало уваги. Між тим, він має найбільшу практичну значущість, оскільки безпосередньо виходить на діяльність органів державної влади. До того ж методи реалізації функцій держави і їх поєднання з формами реалізації функцій держави – найдинамічніша складова державної діяльності.

Вивчення методів функцій – це ключ до підвищення ефективності діяльності державних органів в екологічній сфері в цілому, тому що методи, по суті – інструменти, від якості яких залежить кінцевий результат. З цієї причини, варто питання способів реалізації функцій держави розглянути детальніше.

У теорії права та держави є поширеним підхід про існування як загальних, так і спеціальних методів. Спеціальні методи приналежні конкретній функції і повинні пізнаватися в її межах.

В рамках екологічної функції існують 2 підсистеми: внутрішня і зовнішня, які, об'єктивно не можуть використовувати єдиний набір засобів. Відсутність універсального інструментарію функціонування цих підсистем пов'язаний з кількісними і якісними відмінностями цілей і сфер їх здійснення. Наприклад, ратифікаційний метод зовнішнього напрямку непридатний до внутрішньої діяльності, в свою чергу, метод кадастрового обліку, наприклад, недоступний в межах зовнішньої підсистеми.

Безпосереднім застосуванням засобів досягнення цілей внутрішньої екологічної функції займаються суб'єкти управлінської діяльності. Тому під методами реалізації внутрішнього екологічного спрямування, слід розуміти засоби і способи, за допомогою яких державні органи вирішують екологічні завдання. У цьому виявляється близькість, а в деяких випадках і ідентичність, методів екологічного управління з методами здійснення екологічної функції.

Джерелами вивчення способів реалізації екологічної функції служать і нормативно-правові акти, і наукова література. Їх детальне дослідження дозволило автору виявити десять спеціальних методів: 1) екологічний моніторинг; 2) кадастровий облік; 3) екологічне програмно-цільове планування; 4) екологічна сертифікація; 5) екологічна експертиза; 6) обмежувальний метод; 7) екологічне ліцензування; 8) екологічне оподаткування; 9) екологічний аудит; 10) екологічне страхування; 11) екологічне інформування.

Зауважимо, що методи здійснення внутрішньої екологічної функції – це складна теоретико-практична категорія, яка в теорії виступає як самостійне явище.

Розглянемо докладніше кожен із способів: 1) Екологічний моніторинг – для нашої держави порівняно новий метод, системного спостереження за навколишнім середовищем. Історична справедливість вимагає зазначити, що спостереження за навколишнім середовищем велися ще в XII в. до н.е., але

вони не носили комплексний характер, що враховує особливості кожної екосистеми. Екологічний моніторинг в сучасному розумінні – це інформаційна система спостережень, оцінки і прогнозу змін у навколишньому середовищі, створена з метою виділення антропогенних і еволюційних складових цих змін на тлі природних процесів. Поява сучасної високопродуктивної комп'ютерної техніки та розробка сучасного програмного забезпечення дозволяє сформуванню якісної системи екологічного моніторингу.

Існує велика кількість підвидів екологічного моніторингу, що мають самостійне правове регулювання.

Моніторинг буває:

- містобудівний – система спостережень за станом і зміною об'єктів містобудівної діяльності, які ведуться за єдиною методикою вивчення середовища життєдіяльності;

- лісовий – система спостережень, оцінки та прогнозування стану і динаміки лісового фонду, з метою державного управління в області використання, охорони і відтворення лісів та підвищення їх екологічної функції;

- водних об'єктів – система регулярних спостережень за гідрологічними і гідрогеологічними показниками їх стану, що забезпечує збір, передачу і обробку отриманої інформації, з метою своєчасного виявлення негативних процесів, прогнозування їх розвитку, запобігання шкідливих наслідків, визначення ступеня ефективності водоохоронних заходів;

- моніторинг земель, об'єктів тваринного світу, атмосфери, ґрунтів. Цю діяльність здійснюють різні міністерства і відомства, які до теперішнього часу не змогли домогтися створення масштабної, повноцінно функціонуючої, системи спостережень.

Відсутність єдиного органу з систематизації і узагальненню інформації різних установ, що здійснюють екологічний моніторинг, знижує

результативність цього механізму, як способу здійснення екологічної функції. Більшу ефективність має регіональний і локальний моніторинг, відмінними рисами якого є територіальна обмеженість об'єктів спостереження і можливість зосередження одержуваних даних. Процес моніторингу навколишнього середовища покликаний вирішити три завдання: 1) оцінити фактичний стан навколишнього середовища; 2) встановити і спостерігати за джерелами впливу на навколишнє середовище; 3) прогнозувати і характеризувати стан навколишнього середовища в майбутньому.

Моніторинг як метод реалізації внутрішньої екологічної функції є головним інформаційним джерелом для суб'єктів екологічного управління. Від показників, одержуваних в результаті спостережень, залежить застосування подальших методів екологічної функції і правильність їхнього вибору. Тому моніторинг є базовим, але не правовим, а технічним способом досягнення цілей внутрішньої екологічної функції.

2. Метод екологічного кадастрового обліку. «Кадастр» (від франц. Cadastre) – систематизований звід відомостей, що створюються періодично або шляхом безперервного спостереження за відповідним об'єктом. Процес «спостереження за об'єктом», як встановлено вище, є методом моніторингу, а кадастр - узагальнює інформацію, отриману шляхом спостереження. Це положення підтверджує первинність методу моніторингу, в системі способів здійснення внутрішньої екологічної функції. Основу кадастрового обліку в становить земельний кадастр. Метод кадастрового обліку, в силу його недосконалості, потребує інтеграційної модифікації та якнайшвидшого наповненні вихідними даними.

3. Метод програмно-цільового планування. В умовах переходу України до ринкової економіки необґрунтованому забуттю підданий метод планування, що застосовувався в СРСР для регулювання всіх сфер життя суспільства, включаючи й екологічну. Планування забезпечує централізоване

рішення стратегічних завдань держав у майбутньому (до числа яких належить і екологія). Планування – це розробка заходів щодо охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, шляхом розподілу обсягу їх виконання в часі і на конкретній території. В даний час, до цього способу здійснення внутрішньої екологічної функції доводиться звертатися все частіше. Планування здатне превентивно впливати на негативні екологічно процеси. Досягається це шляхом моделювання екологічної ситуації в рамках певної екосистеми (з урахуванням її фонових показників), вплив на яку планується. Метод екологічного планування особливо актуальний в процесі регулювання природокористування (споживання природних ресурсів), тому знання екологічної ємності конкретної екосистеми дозволяє достовірно встановлювати момент її виснаження і руйнування. Метод планування здатний чинити істотний позитивний вплив на досягнення державою цілей внутрішньої екологічної функції.

4. Метод екосертифікації являє собою дії третьої сторони по підтвердженню відповідності об'єкта що сертифікується, пропонованим до нього екологічним вимогам. Даний метод покликаний забезпечувати відповідність конкретної екологічної діяльності - існуючим нормативам на момент сертифікації. Під екологічними вимогами, що пред'являються до об'єкту що сертифікується, розуміють обов'язкові вимоги, встановлені в законодавчих і нормативних документах, які спрямовані на забезпечення раціонального природокористування, охорону навколишнього середовища, захист здоров'я та генетичного фонду людини.

Як видно з визначення, спосіб екологічної сертифікації безпосереднім чином пов'язаних з реалізацією екологічної функції держави, оскільки враховує основні складові екологічного спрямування – «охорону» і «раціональне використання». Існує дві групи нормативів і стандартів, в яких відбиваються вимоги екосертифікації: 1) національні, тобто встановлювані

державою і обов'язкові до виконання на всій її території і 2) міжнародні – встановлювані уповноваженими міжнародними організаціями та рекомендовані до виконання державам-учасницям цих організацій. Екосертифікація може здійснюватися як державними органами, так і спеціально акредитованими юридичними особами (та громадськими організаціями). Виділяється так само добровільна і обов'язкова екосертифікація. До об'єктів обов'язкової сертифікації належать підприємства та організації оборонних галузей промисловості, що використовують екологічно шкідливі і вибухонебезпечні технології, а так само продукти харчування. За підсумками екосертифікації видається документ, що підтверджує відповідність екологічним вимогам – сертифікат.

5. Метод екологічної експертизи добре зарекомендував себе як спосіб реалізації екологічної функції.

Екологічна експертиза – це встановлення відповідності запланованій господарської та іншої екологічним вимогам і визначення допустимості реалізації об'єкта екологічної експертизи з метою попередження можливих несприятливих впливів цієї діяльності на навколишнє природне середовище та пов'язаних з ними соціальних, економічних і інших наслідків реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Існує два види екологічної експертизи: громадська – організується і проводиться з ініціативи громадян і громадських організацій (об'єднань), і державна - організується і проводиться уповноваженими державними органами у сфері екологічної експертизи. Рішення громадської експертизи мають юридичну силу тільки після її посвідчення уповноваженими державними органами.

Метою екологічної експертизи є перевірка відповідності господарської та іншої діяльності вимогам екологічної безпеки суспільства.

6. Обмежувальний метод. Цей комплексний спосіб здійснення екологічної функції складається з трьох компонентів: нормування,

лімітування і стандартизації. Поняття «стандартизація» «більш вузька» категорія, ніж «нормування», в «буквальному сенсі означає еталон, модель, прийняті за вихідні для зіставлення з ним подібних об'єктів. Категорія ж «нормування» включає в себе не тільки стандарти і правила, а й норми якісного стану природного середовища, природних об'єктів, що забезпечують здорову життєдіяльність людей і живих організмів»¹⁰⁸.

За сферою дії стандарти поділяються на: державні (ДСТУ), галузеві (ОСТ) і технічні (ТУ). Екологічні нормативи диференціюються на: гранично допустимі викиди (ГДВ), гранично допустимі концентрації (ГДК), гранично допустимі рівні навантажень на природне середовище.

Підвид обмежувального методу «лімітування» складають «певного виду обмежувачі впливу на навколишнє середовище (квоти і ліміти), що встановлюються для конкретних природокористувачів, у зв'язку з вилученням (добуванням) природних ресурсів, скиданням і викидом забруднюючих речовин, розміщенням відходів». Наприклад, ліміти водокористування або квоти на видобуток корисних копалин.

Таким чином, обмежувальний метод дозволяє здійснювати науково обгрунтоване використання природних ресурсів, при реалізації екологічної функції держави, і уніфікувати параметри якості навколишнього середовища.

7. Метод екологічного ліцензування - це заходи, пов'язані з видачею дозволів (ліцензій) на екологічний вплив на навколишнє середовище. Діяльність з ліцензування тісно пов'язана з методом стандартизації, сертифікації та нормування, так як користується їх вихідними даними.

Ліцензування, як метод реалізації внутрішньої складової екологічної функції визначає вилучення частини природного об'єкта на умовах, що дозволяють контролювати кількість природокористування з урахуванням відрахувань, що спрямовуються на відновлення цього природного об'єкту.

8. Метод екологічного оподаткування. Даний спосіб досягнення цілей внутрішньої екологічної функції є найбільш дискусійним і в науці, і в

практиці. На перший погляд, здається, що цей метод належить до економічної функції. Але детальний розгляд показує, що, насправді, це трансформовані екологічні платежі за вплив на природні об'єкти.

Процес розвитку бюджетного і податкового законодавства у відриві від екологічного призводить до руйнування фінансового фундаменту екологічної діяльності в масштабах країни.

9. Метод екологічного аудиту – підприємницька діяльність екологічних аудиторів або екологічних аудиторських організацій по здійсненню незалежних позавідомчих перевірок господарської діяльності, що впливає на навколишнє середовище, і виробленні рекомендацій щодо зниження негативного впливу на навколишнє середовище та здоров'я населення.

10. Метод екологічного страхування повинен забезпечити гарантію відшкодування збитків та економічно стимулювати запобігання аварійного забруднення навколишнього середовища. Страхові фонди планується перетворити на джерело засобів здійснення заходів щодо запобігання передаварійних і аварійних ситуацій. Як справедливо зауважено: «екологічне страхування повинно виступити в ролі інструменту фінансової акумуляції та перерозподілу коштів, що дозволяє спрямовувати насправді великі суми на ліквідацію наслідків екологічних катастроф. При цьому, держава хоче бути впевненою, що будь-які збитки, заподіяні з вини природокористувачів будуть відшкодовані» [5, с. 12].

Висновки. Отже, на даний час, склалася хибна практика фактичної відповідальності держави за шкоду, заподіяну суб'єктами природокористування. У більшості випадків, у винуватців просто відсутні кошти та активи достатні для компенсації навіть половини заподіяного збитку природі і людям. Змінити ситуацію можливо шляхом вдосконалення та розвитку екологічного страхування, як методу здійснення внутрішньої екологічної функції.

Література

1. Теория государства и права. / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзесва. – М.: Закон и право, 2000. С. 112.
2. Дмитрук В.Н. Теория государства и права. – Минск.: Амалфея, 1999. С.26.
3. Чиркин В.Е. Государствоведение. – М.: Юристь, 1999. С.105.
4. Загайнов Л.И. Экономическая функция советского государства. – М.: Юрлит, 1968., С.18
5. Карпова О., Тюрюканов А., Юн В. Экологическое страхование: полезно, необходимо ... неизбежно. // ЭКОС-информ. – 2001. – №2. С. 12.