

«Экологическая функция государства как система» в міжнародному науково-практичному правовому журналі «Закон и жизнь» № 9/2 (261) 2013г. - 296с. 3-6с.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА КАК СИСТЕМА

Владимир Адам

преподаватель кафедры хозяйственно-правовых дисциплин юридического факультета
Учебно-исследовательского института права, психологии и экономики
Львовского государственного университета внутренних дел (Украина)

SUMMARY

The article examines the ecological function of the state as the system considered as a separate element in the light of the ecological functions of the state and from the point of view of system links that convert these items into the system. The author observed complication of the system of environmental relations as a result of the formation of the ecological function of the state as a whole system. The article notes the role of the media, non-governmental environmental organizations and movements as a feedback mechanism of ecological function of the state.

Key words: ecological function of the state, system, environmental organizations, ecological relationships.

АННОТАЦИЯ

Статья рассматривает экологическую функцию государства как систему, как сквозь призму отдельных элементов экологической функции государства, так и с точки зрения системных связей, преобразующих эти элементы в систему. Отмечается усложнение системы экологических отношений как результат формирования экологической функции государства как целостной системы. Автор указывает системные признаки экологической функции государства. В статье выделяются внутренняя и внешняя подсистемы экологической функции государства, поднимается вопрос о значимости системных связей для обеспечения ее функционирования. Автором особенно подчеркивается роль СМИ, общественных экологических движений и организаций как составляющих механизма обратной связи экологической функции государства.

Ключевые слова: экологическая функция государства, система, экологические организации, экологические отношения.

Постановка проблемы. Исследование экологической функции государства является одной из наиболее актуальных тем современной теории государства. Вместе с тем, хотя исследования, посвященные экологической функции государства, обращались ко многим вопросам, касающимся этой темы, вне поля зрения исследователей оставалось видение экологической функции государства как системы.

Целью этой статьи является изучение возможности исследования экологической функции государства как сквозь призму отдельных элементов экологической функции государства, так и системных связей, преобразующих их в систему.

Актуальность темы исследования. Экологическая функция государства включает в себя направление деятельности государства по распоряжению природными ресурсами с целью обеспечения их рационального использования, а также на охрану окружающей среды и сохранения их качественного состояния, а также охрану экологических и законных интересов физических и юридических лиц. Рассматривая экологическую функцию государства, мы должны принимать в расчет то, что сфера ее исследования охватывается как теорией государства и права, так и имеет отношение к таким отраслям права как экологическое и международное.

Применение системного подхода к экологической функции государства вызвано попыткой проанализировать ее как отдельное явление, имеющее определенную структуру и, соответственно, определенные элементы, а также изучить те связи, которые обеспечивают его целостность.

Состояние исследования. Следует подчеркнуть, что экологическая функция государства в юридической науке Украины пребывает в процессе развития и поиска своего места в системе функций государства. Это связано как с попыткой решать существующие проблемы человечества, связанные с охраной окружающей среды и ограниченностью природных ресурсов в процессе международно-правового взаимодействия, так и вследствие поиска путей решения экологических проблем возникающих в пределах конкретного государства. Государства осознают и постепенно ставят все большее количество таких вопросов. Каким же образом, с помощью каких механизмов, определяется это направление деятельности государства. Следует отметить, что в одних случаях определенный экологический вопрос поднимается вначале на уровне государства, в частности, благодаря инициативе СМИ, общественных организаций [1, с.83-84], ученых, представителей органов местного самоуправления или вследствие деятельности государственных органов. В других – именно международное сотрудничество относительно определенного экологического вопроса ставит соответствующую проблематику перед государством, для которого такой вопрос еще не вошел в круг государственного интереса, например подписание Киотского протокола странами

бывшего СССР. Такое взаимодействие является обязательным условием эффективности экологической функции государства, в частности, в связи с тем, что его посредством формируется также инструментарий решения таких вопросов, например внедрение концепции стратегической экологической оценки в процессе интеграции с Европейским Союзом [2, с. 4-5].

Перед современными государствами вопрос эффективности реализации экологической функции государства стоит особенно остро в связи с тем, что от этого зависит как качество жизни в данном обществе, а также продолжительность жизни, так и размеры денежных средств необходимых для здравоохранения. В отдельных случаях, в случае экологической катастрофы, именно на государство ложится обязанность решить вопрос судьбы своих сограждан. Так, например, государственные органы Тувалу разработали планы массовой эвакуации всех своих граждан на Новую Зеландию, опасаясь затопления островов, вследствие поднятия уровня Мирового Океана [3, с. 164-167].

В связи с этим на повестке дня стоит вопрос осмысления экологической функции государства с использованием системного подхода. Это позволит определить ориентиры развития экологической функции как системы, определить критерии ее верификации.

Изложение основного материала. Каким образом возможна системность экологической функции государства? Какие черты характерны для нее как для системы? Так, традиционно система определяется как совокупность взаимодействующих элементов, при условии, что она в данном анализе рассматривается как единое целое (Людвиг фон Берталанфи). В дальнейшем характеристика системы была дополнена другими признаками, в частности требование целостности и относительной самостоятельности составляющих, а также единство отношения к среде. Целостность значит, что система относительно окружающей среды выступает и воспринимается как единое целое [4, с.12]. Таким образом, рассматривая экологическую функцию государства как систему, мы должны рассмотреть ее с точки зрения целостности и отношения ее к внешней среде.

В. Садовский указывает на тот факт, что система оказывается не просто суммой качеств отдельных элементов, ее составляющих, а определяется также наличием и спецификой связи и отношений между элементами системы, характеризуясь как интеграционные качества, обеспечивающие обособленное существование системы [5, с.83-84].

В свою очередь, В.Г. Афанасьев к основным качественным чертам системы относит: 1) системное, интеграционное, коллективное качество системы; 2) компоненты системы; 3) целесообразность системы, т.е. наличие в ней целеустремленности собственного развития; 4) функции системы, обеспечивающие развитие системы; 5) системно-коммуникативный аспект; 6) целостность системы [6, с.32-36]. Рассмотрим экологическую функцию государства с этой точки зрения.

Иначе говоря, структурные параметры характеризуются а) вертикальной структурой: в национальной подсистеме – общенациональный уровень, уровни административно-территориальных единиц / субъектов федерации; в международной – уровень универсальный (ООНовский), региональный уровень (Европейский Союз, СНГ), и б) горизонтальной структурой – охрана водных ресурсов, уменьшение выбросов и т.п.

С точки зрения системного подхода [6, с.32-36] экологическая функция государства обладает следующими характеристиками:

1) системное, интеграционное, коллективное качество, отличающееся от качеств ее компонентов; для экологической функции государства в роли такого качества следует рассматривать интеграцию усилий различного уровня относительно защиты окружающей среды. Именно взаимодействие компонентов входящих в нее позволяет достигать целей, недостижимых для отдельных элементов;

2) компоненты системы, т.е. то из чего она состоит – вертикальная и горизонтальная структура, элементы, уровни, компоненты экологической функции государства. Так, в рамках вертикальной системы мы рассматриваем уровни, возникающие вследствие иерархии органов государственной власти и реализации ими, в пределах своих полномочий, своей части экологической функции государства. В то же время, горизонтальная структура определяется функциональными взаимосвязями системы, а также сферами деятельности государственных и общественных институтов: распоряжение природными ресурсами для обеспечения рационального использования природных ресурсов, охрана окружающей природной среды и сохранение его качественного состояния, охрана экологических и законных интересов физических и юридических лиц. Отдельно следует выделить механизмы, с помощью которых выполняется экологическая функция государства: экономические, организационные, правовые и т.п.;

3) целесообразность системы, иначе говоря, наличие целенаправленности собственного развития. Для нашего предмета исследований целесообразность определяется угрозой существования человечества, как на всей планете, так и локальных социальных общностей; Основными направлениями государственной деятельности в рамках выполнения экологической функции государства следует, очевидно, считать обеспечение устойчивого развития ([англ. sustainable development](#)), снижение загрязнения окружающей природной среды, рациональное ресурсопользование и ресурсосбережение, переход к экологическому государству;

4) задачи и цели системы, обеспечивающие ее практическую деятельность – целью экологической функции государства, очевидно, следует считать обеспечение устойчивого

развития общества с сохранением человека как биологического вида в многообразной окружающей природной среде;

5) системно-коммуникативный аспект, предусматривающий обеспечение системы всем необходимым для ее развития – обеспечение взаимодействия отдельных составляющих экологической функции государства;

6) целостность системы – обеспечение преобладания центробежных факторов системы над центростремительными – экологически значимые результатов деятельности государства должны превалировать над экономическими.

Таким образом, экологическая функция государства является соответствующим структурно-организационным комплексом элементов. Эти элементы владеют соответствующими качествами и связями, определяющими политику и деятельность государства в сфере экологии. Причем следует отметить, что именно единство отношений и связей, объединяющих составляющие экологической функции государства, порождает возможность реализации целей и задач в пределах деятельности государства в сфере экологии.

Именно рост сложности в пределах сети отношений и связей в сфере экологии позволяет ставить перед государством более сложные экологические задачи. Это достигается путем возрастания сложности на всех уровнях правовой системы. Так, на уровне правосознания, правовой идеологии и культуры – формируется осознание экологических проблем, а также артикулируются пути их решения с помощью государства; на уровне системы права – объективируются нормы регулирующие участие государства в их решении; на уровне юридической практики – осуществляется поиск определенных способов реализации государством своих целей в экологической сфере. Отдельно следует рассматривать формирование специальных органов и организаций, обеспечивающих выполнение государством экологической функции.

Таким образом, основным направлением этой статьи является изучение экологической функции права как сложного многогранного явления состоящего из элементов, связи между которыми формируют его структуру и обеспечивают его целостность.

Формирование отдельных элементов защиты окружающей среды на современном этапе превратилось в формирование экологической функции государства универсального и комплексного типа, что привело к уменьшению барьеров между ними.

Задание исследования экологической функции государства как системы предусматривает как усовершенствование ее существующих подсистем, так и попытку прогнозирования возможного развития, и поиск наиболее эффективных методов регулирования экологической функции государства.

Применение системного подхода к экологической функции государства позволяет обратить внимание также и на второстепенные детали, которые, как правило, остаются за пределами исследований. В частности, роль и значение для экологической функции государства неправительственных организаций. Нередко государственные органы в экологически значимых ситуациях отдают приоритет экономическим отношениям перед экологическим, ограничиваются штрафом без изменения экологической ситуации или игнорируют экологическую проблему.

Именно поэтому, мы считаем, что именно неправительственные экологические организации (включая сюда незарегистрированные объединения людей экологического направления) вместе со СМИ позволяют обеспечить обратную связь в рамках экологической функции государства.

Так, в тех случаях, когда государство игнорирует требования экологического законодательства, фактически, происходит затухание сигнала обратной связи, что приводит к ненадлежащему осмыслению системой соответствующей ситуации. Например, в ситуации, когда государство не устанавливает предприятиям определенные требования относительно максимальных уровней выброса вредных веществ или закрывает глаза на их невыполнение (в том числе ограничиваясь сравнительно небольшими штрафами) именно гражданская активность и СМИ выступают средством привлечения внимания к определенной экологической проблеме.

В то же время, у представителей общественных организаций остается крайний вариант принуждения государства к выполнению им экологической функции, в таком случае – судебный процесс, инициированный гражданскими активистами, вплоть до международных судебных инстанций. Так, например в деле Дубецкая и другие против Украины, рассмотренном Европейским судом по правам человека [7], интересы заявителей в национальных и международных органах представляла общественная организация «Экология-Право-Человек».

Нельзя не указать, что в соответствии с принципом полисистемности экологическая функция государства выступает, с одной стороны, как сверхсистема (по отношению к ее составляющим), с другой стороны – как подсистема (например, в системе функций государства). В связи с этим, при анализе экологической функции государства следует учитывать ее внешние связи.

Например, определяя направления воздействия государства на общественные отношения, следует учитывать ее воздействие на другие функции государства. Так системные связи экологической и экономической функции государства проявляются через определение государством баланса между углублением экономических отношений и необходимостью обеспечивать предпринимателями экологические нормы. В том случае, если на

соответствующей территории баланс смещается в сторону экологической функции государства – темпы экономической деятельности будут ниже, чем при отсутствии необходимости учитывать экологические требования. В то же время, качество жизни и состояние здоровья населения позволит не повышать расходы на медицинское обслуживание населения. В другом случае, если государство отказывается выполнять требования экологической функции или ненадлежащим образом их выполняет – иначе говоря, смещает баланс в сторону экономической функции – можем получить предприятие, которое повышает свою прибыльность за счет снижения расходов на экологическую составляющую. Вследствие деятельности такого предприятия состояние здоровья населения ухудшится, цена недвижимости, находящейся на территории, подпадающей под загрязнение снизится, а цена рабочей силы привлекаемой для работы на такое предприятие вырастет. В то же время, не исключены массовые протесты граждан против деятельности такого предприятия, что в конечном итоге может привести к массовым нарушениям правопорядка. С экономической функцией связь проявляется, прежде всего, из-за использования недр, которое, например, обеспечивает значительную часть поступлений в доходную часть украинского бюджета. Вместе с тем, введение экологического налога – является проявлением прямой связи экологии и экономики, равно как и внедрение экологического страхования является созданием финансовой основы экологических мероприятий, с привлечением хорошо известного экономического инструмента – страхование. Важным, во взаимодействии экологической и экономической функций, становится вопрос о методах преодоления экономического кризиса, которое осуществляется путем усиления эксплуатации компонентов природной среды. Экологическая функция государства тесно связана и с другими основными функциями государства.

С такой функцией государства как обеспечение безопасности взаимосвязь экологической функции проявляется в том, что при реализации мер по безопасности, государство вынуждено учитывать все возрастающие экологические требования и стандарты. Ужесточение требований по сохранению (минимализации уничтожения) объектов окружающей природной среды проявляется при испытаниях новых видов вооружений и ведения вооруженных конфликтов. Сюда можно отнести установление международных запретов на применение химического и бактериологического оружия. Взаимосвязь с функцией безопасности заключается еще и в том, что экологические правонарушения по своей массовости, последствиями и безнаказанностью вообще угрожают национальной безопасности.

Взаимосвязь с политической функцией состоит в том, что все чаще кандидаты на различные выборные должности в своих предвыборных программах декларируют

возможности решения экологических проблем определенной территории после их избрания на соответствующий пост. Кроме этого, связь политической и экологической функций находит свое отражение в референдумах по экологически значимым для региона или страны вопросам и общественных обсуждениях в случае строительства объектов, которые могут представлять экологическую угрозу. Также связь проявляется в разработке экологических программ с вовлечением общественных организаций, СМИ и заинтересованных граждан.

С социальной функцией государства экологическая функция связана, прежде всего, через деятельность государства в сфере здравоохранения, где здоровье человека выступает основным критерием оценки экологической обстановки местности. Принцип пригодности территории для проживания на ней человека определяет экологические стандарты и нормативы, хотя и не объективно, но жизнеспособных альтернатив этому нет. В этом же контексте лежит концепция качества жизни, которая обеспечивает тесную связь комфорта жительства с экологическим состоянием определенной территории.

С культурной функцией государства взаимосвязь экологической функции опосредованно обеспечивается через решение экологических проблем в перспективе. Это осуществляется с помощью воспитания подрастающих поколений в духе уважения к природе, заботе о ней. В интересах будущих поколений, можно сформировать мировоззрение, способное на подсознательном уровне обеспечить охрану природы и стремление общества к поиску решений экологических проблем, а не их игнорированию. Обращаясь к природе, человек способен удовлетворять свои эстетические потребности, которые подтверждают наличие связи экологической и культурной функций.

Таким образом, подводя итоги нашего исследования, следует отметить, что экологическая функция государства состоит из двух взаимосвязанных подсистем – внутренней и внешней, с которыми обычно связывают направления государственной деятельности в сфере экологии. Вместе с тем, и внешняя и внутренняя подсистема экологической функции государства это нечто большее, чем только характеристика деятельности государства в границах страны или за ее пределами. Кроме этого и внутренняя, и внешняя подсистемы экологической функции государства являются относительно самостоятельными и имеют набор элементов и системных связей как уникальных, так и аналогичных друг другу.

Следует в частности, отметить наличие системных связей обеспечивающих взаимосвязь и взаимодействие обеих подсистем и невозможность функционирования одной из них без учета другой. Одной из таких связей следует считать деятельность экологических общественных организаций, которые не только ставят вопросы

относительно выполнения государством экологической функции в рамках отдельного государства, поднимая их в средствах массовой информации, но и выносят, перед международными организациями и другими государствами, вопросы относительно качества выполнения или невыполнения, взятых, этим государством, экологических обязательств. Иначе говоря, деятельность экологических общественных организаций выступает одним из средств внешнего контроля качества функционирования внутренней и внешней подсистем экологической функции государства, обеспечивая обратную связь.[8] Вместе с тем реализация обратной связи экологическими общественными организациями усиливается во взаимодействии со средствами массовой информации.

Выводы. Таким образом, реализация экологической функции государства в пределах внутренней подсистемы в значительной мере зависит как от существующих международных договоренностей в рамках внешней подсистемы, так и от существующего давления международного сообщества на государства-нарушители этих договоренностей. С другой стороны, усилия, предпринимаемые во внешней подсистеме экологической функции государства, определяются как результат процессов протекающих во внутренней подсистеме экологической функции государства. Так, например, невозможность или нежелание государства выполнить требования по уменьшению уровня выбросов, которые государство взяло на себя в рамках международных договоров проистекает из невозможности или нежелания государства установить такой режим деятельности предприятий и, соответственно, контроль над его поддержанием, который в результате привел бы к желаемому результату.

Итак, экологическая функция государства как система требует дальнейших исследований, в частности относительно взаимодействия с другими функциями государства как отдельными системами. Так, например, очевидно, что использование системного подхода для углубленного анализа роли и места экологической функции государства как подсистемы системы функций государства позволяет по-новому взглянуть на определение основных направлений деятельности государства.

Список использованной литературы:

1. Булгакова М. Протиправність відмови у наданні інформації Рахунковою палатою України стосовно проведених перевірок щодо будівництва каналу «Дунай-Чорне море» підтверджена вдруге судом апеляційної інстанції // Екологія-Право-Людина / М. Булгакова– 2009. – №1-2. – с.83-86
2. Чи дбаємо про довкілля інтегруючись до ЄС. – Львів: Екологія-Право-Людина, 2006. – 16 с.

3. Велз С. Посіви Пандори / Спенсер Велз . – К.: Ніка-Центр, 2011. – 240 с.
4. Поспелов Г.С. Програмно-целевое планирование в управлении / Г.С. Поспелов, В.А.Ириков – М.: «Сов. радио», 1976. – 440 с.
5. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В.Н. Садовский – М.: Наука, 1974. – 279 с.
6. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г.Афанасьев – М.: Политиздат., 1980. – 368 с.
7. Case of Dubetska and others v. Ukraine // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103273>.
8. Степаненко О. Екологічні права / О.Степаненко // Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. – Харків: Права людини, 2013. – с.423-449.