Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку

ХЛУДЕНЕВА Наталья Игоревна, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: khludeneva@mail.ru

На основе целевого подхода исследуется проблема эффективности правового регулирования охраны окружающей среды в России. Обращено внимание, что действующим экологическим законодательством многие цели правового регулирования охраны окружающей среды определены довольно абстрактно и не облечены в форму конкретных задач, в полной мере учитывающих закономерности возникновения и развития природоохранных отношений. По мнению автора, цели и задачи правового регулирования охраны окружающей среды несоизмеримы регулятивным возможностям права, что является фактором, снижающим эффективность рассматриваемого направления правового регулирования.

В сферу правового регулирования охраны окружающей среды вовлечены разные по своей природе группы общественных отношений (экономические, политические, социальные и др.), объединенные общей социальной направленностью на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду и ликвидацию последствий такого воздействия. Разнородность (или многообразие) природоохранных отношений предопределяет комплексный характер их правового регулирования с применением арсенала как публично-правовых, так и частноправовых средств.

Отмечается, что особенностью правового регулирования природоохранных отношений в России является существенное преобладание в нем публично-правовых начал. Отчасти это предопределено общесоциальной значимостью природоохранных целей. Однако перенасыщение механизма правового регулирования охраны окружающей среды публично-правовыми средствами приводит к тому, что экологически ориентированная активность физических и юридических лиц в деле охраны природы невысока.

Представлена общая характеристика правоотношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды, обозначены некоторые проблемы реализации прав и обязанностей субъектов природоохранной деятельности.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, правовое регулирование природоохранной деятельности, целевой подход к оценке эффективности правового регулирования охраны окружающей среды, несоизмеримость целей и задач правового регулирования охраны окружающей среды.

Effectiveness of the Environmental Protection Legal Regulation in Russia: from “Conflict of Goals” to Environmental Legal Order

N. I. KHLUDENEVA, leading research fellow of the Department of environmental legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: khludeneva@mail.ru

The article examines the problem of the effectiveness of the environmental protection legal regulation in Russia using the targeted approach. The author pays attention to the fact that the current environmental legislation defines many of the goals of environmental protection legal regulation quite abstractly and do not have the form of specific tasks, taking fully into account the regularities of the appearance and development of environmental relations. According to the author, the goals and objectives of the environmental protection legal regulation are not commensurate with the regulatory capacity of law, which is a factor that reduces the effectiveness of the discussed directions of legal regulation.

The diverse groups of social relations (economic, political, social, etc.) are involved in the sphere of environmental protection legal regulation. All these groups are consolidated by a common social directions on the conservation and restoration of natural environment, rational use and reproduction of natural resources, prevention of any negative impacts of human activities on the environment and liquidation of consequences of such effect. The heterogeneity (or diversity) of the environmental relations determines the complex nature of their legal regulation with the use of the range of the public law and private law means.

The author notes that a feature of legal regulation of environmental relations in Russia is a significant predominance of public-law sources. This is partly predefined by the general social significance of the environmental goals. However, there are too much mechanisms of the environmental protection legal regulation, and this fact leads to the ecologically oriented activity of individuals and legal entities in the protection of nature are not effective.

The article presents the general characteristics of the relations in the sphere of the environment protection, points out some problems of the rights and obligations of the environmental activities' subjects.

Keywords: environmental protection, legal regulation of environmental activities, targeted approach to assessment of efficiency of legal regulation of the environmental protection, the inadequacy of the goals and objectives of the legal regulation of the environmental protection.

DOI: 10.12737/article_5a200507a06e72.56464834

Традиционный подход к рассмотрению вопроса об эффективности правового регулирования той или иной сферы жизнедеятельности общества сопряжен с исследованием целей и задач осуществляемого государством с помощью правовых средств воздействия на общественные отношения, с оценкой полученного в результате такого воздействия состояния общественной жизни, с измерением потенциала средств, применяемых для достижения желаемых целей правового регулирования¹.

¹ См., например: Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3; Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22; Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002. С. 93; Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика:

Данный (целевой) подход представляется максимально приспособленным к проверке эффективности правового регулирования охраны окружающей среды², хотя его реализация не лишена отдельных трудностей — действующим экологиче-

монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2015. С. 18.

² В контексте настоящей статьи под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

ским законодательством многие цели правового регулирования охраны окружающей среды определены довольно абстрактно и не облечены в форму конкретных задач, в полной мере учитывающих закономерности возникновения и развития природоохранных отношений. Таковы, в частности, цели (задачи), сформулированные в федеральном экологическом законодательстве, о сбалансированном решении социально-экономических задач (Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (преамбула)), о реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду (федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха» (преамбула), «Об экологической экспертизе» (преамбула)), о сохранении благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов (Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (преамбула)) и т. д. Не вносят ясность в этот вопрос и разработанные на федеральном уровне документы стратегического планирования, фиксирующие отправные (в основном масштабного характера) точки, в том числе для совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды.

Например, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) указывается, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружаю-

щей среды и обеспечения экологической безопасности.

Очевидно, что обозначенные целевые ориентиры скорее являются благими намерениями, мечтами, неуловимой реальностью, поскольку состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья, оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам³. Поэтому вряд ли можно обеспечить сохранение правовыми средствами благоприятной окружающей среды для большей части населения страны, если ее нет в реальной действительности в местах его проживания. Невыполнимой с учетом отмеченного является и задача обеспечения реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Правовой облик природоохранных отношений. Общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны окружающей среды (далее также — природоохранные отношения), — устоявшийся предмет правового регулирования во всех современных национальных правовых системах. В России эти отношения урегулированы не одной сотней законов и тысячами подзаконных нормативных правовых актов, что в целом отражает общую тенденцию нарастания объема правовой регуляции в рассматриваемой сфере жизнедеятельности общества в мире и свидетельствует о расширении предметных границ действия экологического права.

В сферу правового регулирования охраны окружающей среды вовлечены разные по своей природе группы общественных отношений, объединенные общей социальной на-

³ См. п. 5 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176).

правленностью на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию последствий такой деятельности. В частности, к природоохранным отношениям могут быть отнесены и экономические отношения (отношения, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду), и политические отношения (отношения по властному управлению в сфере охраны окружающей среды), и отношения по обеспечению экологического правопорядка. Такая разнородность (или многообразие) природоохранных отношений предопределяет комплексный характер их правового регулирования с применением арсенала как публично-правовых, так и частноправовых средств, призванных в итоге ослабить «антагонизм двух типов ценностей — природной среды и имущества», стать противовесом правовых средств, стоящих «на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти»⁴.

Участниками природоохранных правоотношений являются все известные субъекты права — органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, общественные объединения. Такая субъектная репрезентативность позволяет рассматривать охрану окружающей среды в качестве общенародного дела, что вполне соответствует характеру ее целей и задач.

Современный правовой статус субъектов природоохранной деятельности наполнен широким набором прав и обязанностей (или полномочий): от обеспечения проведения федеральной политики в области

экологического развития Российской Федерации (полномочие органов государственной власти Российской Федерации) до осуществления общественного экологического контроля (право общественных объединений, некоммерческих организаций, граждан). Нельзя при этом не заметить, что не все предусмотренные экологическим законодательством права и обязанности субъектов природоохранной деятельности подкреплены соответствующим механизмом реализации. Так, неопределенными в настоящее время остаются: порядок объявления и установления правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации; порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, проектная документация которой не является объектом государственной экологической экспертизы; требования к содержанию программы производственного экологического контроля; порядок определения размера вреда окружающей среде, причиненного разрешенной хозяйственной и иной деятельностью, и возможности зачета затраченных средств на ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду при расчете итоговой суммы компенсации вреда окружающей среде; правила осуществления экологического страхования и экологического аудита. Обозначенные и иные правовые неопределенности затрудняют осуществление в Российской Федерации природоохранной деятельности.

Для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц значение имеет определенность в вопросе о формах государственной поддержки осуществляемой ими деятельности в целях охраны окружающей среды. Действующим законодательством этот вопрос решен фрагментарно. Во-первых, нет однозначности в понимании содер-

⁴ Колбасов О. С. Завещание экологам // Избранное. М., 2017. С. 5.

жания и видов такой деятельности. Во-вторых, не установлены критерии, на основании которых государство будет оценивать эффективность мер по охране окружающей среды. В-третьих, не установлены формы государственной поддержки осуществляемой образовательной деятельности в области охраны окружающей среды, не определен правовой механизм информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, заявленных в ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Особенностью правового регулирования природоохранной деятельности в России является существенное преобладание в нем публично-правовых начал. Отчасти это предопределено значимостью целей данной социально полезной деятельности. Однако перенасыщение механизма правового регулирования охраны окружающей среды публично-правовыми средствами приводит к тому, что экологически ориентированная активность физических и юридических лиц в деле охраны природы не высока.

Следует отметить, что не так давно экологическое законодательство России пополнилось правовыми нормами, направленными на стимулирование охраны окружающей среды ее основными загрязнителями — субъектами хозяйственной и иной деятельности. В частности, проведены категорирование объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и дифференциация мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды в отношении таких объектов, поэтапно внедряется система нормирования на основе технологических показателей, не превышающих технологические показатели наилучших доступных технологий, расширены льготы по плате за негативное воздействие на окружающую среду, определены меры государствен-

ной поддержки отдельных направлений природоохранной деятельности⁵, введен экологический сбор за товары, подлежащие утилизации после утраты ими потребительских свойств⁶, и т. д. Однако состоявшееся по сути реформирование системы правового регулирования охраны окружающей среды по-прежнему сохранило ее публично-правовую направленность, хотя понятно, что без обеспечения устойчивого функционирования и развития экономических инструментов, включая рыночные, охраны окружающей среды противостоять современным экологическим вызовам будет трудно.

Существующий опыт реализации природоохранной деятельности показывает, что ее развитие предопределяется не только качеством нормативного правового регулирования, но и во многом адекватностью финансового обеспечения. Так, во многих зарубежных странах сформирована разветвленная система мер экономического стимулирования экологизации хозяйственной и иной деятельности — действуют налоговые каникулы и скидки, предоставляются налоговые кредиты и возможность ускоренной амортизации инвестиций капитального характера⁷, субсидируются процентные ставки по кредитам, осуществляется доленое финансирование,

⁵ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

⁷ См.: Антоненко С. В. Налоговое стимулирование природоохранной деятельности // Бизнес-информ. 2014. № 4. С. 355—360.

допускается учет расходов на охрану окружающей среды в счет погашения долга⁸ и др. Указанные меры способствуют привлечению финансовых средств в решение задач охраны окружающей среды, активизируют природоохранную деятельность субъектов хозяйственной и иной деятельности, минимизируют будущие затраты на ликвидацию негативных последствий для окружающей среды и, самое главное, создают условия, когда выполнять экологические требования становится экономически выгодным.

Асимметрия целей и задач правового регулирования охраны окружающей среды. Правовое регулирование позволяет придать общественным отношениям упорядоченный характер, примирить запросы личности и общества, найти оптимальные юридические конструкции, опосредующие многообразные взаимосвязи, возникающие в процессе деятельности людей. При этом правовое регулирование не может быть признано эффективным в том случае, когда оно преследует некорректные, несогласованные между собой цели и задачи, в полной мере не отвечающие закономерностям социальной жизни. Соответственно, одной из отправных точек при исследовании эффективности правового регулирования природоохранной деятельности является определение соразмерности общественным потребностям и друг другу его целей и задач.

Как было отмечено, правовое регулирование природоохранной деятельности в России одновременно направлено на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач, экологически ориентированного роста экономики, сохранение благоприятной окру-

жающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов. Указанные ориентиры, хотя и являются результатом целеполагания, произведенного обществом и государством в целях определения стратегии национального экологического развития, однако слабо коррелируют как между собой, так и с условиями объективной действительности, реальными возможностями всех субъектов природоохранной деятельности, многие из которых одновременно являются и субъектами деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

Так, рост промышленности как одной из ведущих отраслей российской экономики в условиях существующей технической отсталости и ветхости производственных мощностей не может быть экологически ориентированным в подавляющем большинстве случаев, даже если предприятие — загрязнитель окружающей среды реализует природоохранную деятельность. Вследствие этого не достижимы в процессе такого экономического развития обеспечение благоприятной окружающей среды и сохранение биологического разнообразия. Улучшить состояние окружающей среды в данном случае возможно только посредством установления ограничений или запрета на осуществление рассматриваемой хозяйственной деятельности, что равносильно прекращению промышленного производства, непременным последствием которого будет не экономический рост, а его спад.

Трудно представить и реальность сценария правового обеспечения сохранения невозобновляемых природных ресурсов⁹ при существующей гипертрофированной сырьевой ориентации российской экономики.

⁸ См.: Яшалова Н. Н. Организация стимулирования инвестиционной природоохранной деятельности в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 37. С. 61—67.

⁹ Так, скорость исчерпания минерального сырья несоизмерима с продолжительностью геологических циклов, исчисляемой миллионами лет.

Таким образом, экономический прогресс в странах с сырьевой экономикой происходит, как правило, за счет экологического регресса, что неизбежно приводит к столкновению экономических и экологических интересов социума, проявляющегося в том числе в виде разновекторности правового регулирования экономических и экологических отношений. Правовым подтверждением такой аксиомы являются положения Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208), в которой установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности нашей страны.

Напомним, что в отличие от действующего в настоящее время Федерального закона «Об охране окружающей среды» в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹⁰ цель и задачи правового регулирования охраны окружающей среды были определены точнее, симметричнее.

В частности, в преамбуле Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» указывалось, что он призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка, обеспечению экологической безопасности. При этом задачей природоохранительного законодательства в тот период являлось регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы в целях сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей при-

родной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей (ст. 1).

Приведенные положения наглядно демонстрируют существенную разницу в качестве целеполагания в сфере правового регулирования охраны окружающей среды в начале 1990-х гг., результаты которого в большей степени соответствуют объективным закономерностям развития природоохранных отношений, приближены к реальным возможностям их участников в осуществлении охраны окружающей среды. В частности, обращает на себя внимание неиспользование категории «благоприятная окружающая среда», а закрепление ориентира на оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды, что в контексте реализации природоохранной деятельности является реальной перспективой, а не мифическим лозунгом.

Несоразмерность целей и задач правового регулирования объективным потребностям развития природоохранных отношений может иметь далеко идущие негативные правовые последствия в виде некорректных эколого-правовых конструкций. Наиболее ярким отрицательным проявлением обозначенной асимметрии является, на наш взгляд, правовая модель ликвидации накопленного экологического вреда, которая получила закрепление в экологическом законодательстве с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹. Деструктивность обозначенной юридической конструкции, ставшей неудачным компромиссом между экономическими и экологическими интересами общества, обусловлена тем, что в ней не отражена роль субъектов хозяйственной и иной деятельности

¹⁰ Утратил силу.

¹¹ Вступил в силу 1 января 2017 г.

(прежде всего собственников (право-обладателей) земельных участков, на которых выявлены объекты накопленного экологического вреда) в осуществлении ликвидации накопленного экологического вреда, не предусмотрены меры стимулирования использования механизмов государственно-частного партнерства для устранения последствий исторических загрязнений окружающей среды. Российский законодатель пошел по пути возложения бремени ответственности за накопленный экологический вред на государство, хотя и закрепил довольно мягкую, диспозитивную правовую конструкцию организации работ по его ликвидации.

Так, согласно п. 3 ст. 80¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде вправе проводить органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством РФ, выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводятся федеральными органами исполнительной власти (например, в случае выявления и оценки накопленного вреда окружающей среде на особо охраняемых природных территориях федерального значения).

Аналогичным образом определены и полномочия по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления лишь вправе осуществлять такие работы. Обязанность по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде может быть возложена только на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в случаях, установленных Правительством РФ (п. 2 ст. 80² Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

С одной стороны, принятое государством правовое решение вполне

оправданно, поскольку в условиях существующей экономической ситуации и планируемого реформирования системы государственного регулирования охраны окружающей среды (переход на технологическое нормирование и выдачу комплексных экологических разрешений с 1 января 2019 г.) возложить на собственников промышленных предприятий еще и ответственность за причинение накопленного экологического вреда было бы чрезмерным бременем для них. С другой стороны, с учетом характера проведенной в 1990-е гг. в России приватизации промышленных предприятий вряд ли справедливо закреплять обязанность по ликвидации накопленного экологического вреда в полном объеме за государством. Кроме того, следует учитывать, что средств государственного бюджета объективно не хватит для того, чтобы радикально улучшить ситуацию с ликвидацией негативных экологических последствий прошлой экономической деятельности, поскольку масштабы их огромны.

Поэтому полагаем, что реализация не обязывающей ни органы публичной власти (за исключением отдельных случаев), ни субъекты экономической и иной деятельности правовой модели ликвидации накопленного экологического вреда не приведет к ощутимым позитивным эффектам в виде значимого сокращения числа объектов накопленного экологического вреда, предотвращения их появления в будущем, так как мероприятия по ликвидации загрязнений окружающей среды являются финансово емкими, а значит, денежные средства на их осуществление будут выделяться по остаточному принципу.

Экологическому законодательству России известны и другие средства правового регулирования охраны окружающей среды, чей превентивный природоохранный потенциал был нивелирован необходимостью решения экономических задач. Та-

ков, в частности, правовой институт нормирования в области охраны окружающей среды, который предусматривает возможность установления временных лимитов — временно согласованных выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в целях поэтапного достижения субъектом хозяйственной и иной деятельности установленного предельно допустимого выброса (сброса). По первоначальному замыслу законодателя такие временные лимиты должны были устанавливаться на определенный срок и только при условии разработки плана-графика мероприятий по достижению предельно допустимых выбросов и сбросов, однако на практике сроки действия временных лимитов постоянно продлеваются, что позволяет субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, превышать в течение длительного периода времени предельно допустимые выбросы и сбросы, не попадая при этом под действие соответствующих юридических санкций. Такой подход российского законодателя к системе нормирования в области охраны окружающей среды негативно сказывается на решении задач государственного регулирования природоохранной деятельности, создает условия для возникновения коррупционных проявлений, не стимулирует предприятия к снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Путь к экологическому правопорядку¹² долгов и тернист, особенно в

¹² По мнению И. Д. Мухиной, «экологический правопорядок имеет статическое и динамическое содержание. Первое заключается в том, что государство и общество формируют желаемую концепцию эколого-правовых отношений всех субъектов правовой системы, обусловленную материальным и государственно-волевым содержанием правопорядка. Динамика содержания заключается в реальной реализации в многообразной системе действующих общественных отношений указанной желаемой

контексте учета природоохранных интересов будущих поколений. Поэтому нет ни одной страны в мире, где бы такой правопорядок стал объективной действительностью. Даже в экономически развитых странах, реализующих программы «зеленого роста», не редки случаи совершения правонарушений в сфере охраны окружающей среды. Тем не менее степень распространности негативных отклонений от правомерного поведения в природоохранной сфере в разных странах не одинакова. В России, по мнению многих экспертов, правонарушения в сфере охраны окружающей среды носят массовый характер¹³, хотя официальные статистические данные показывают положительную динамику в части снижения количества экологических преступлений¹⁴.

Высокая репрезентативность экологических правонарушений в целом является показателем невысокой эффективности правового регулирования охраны окружающей среды в нашей стране. Отчасти на это также указывает рост за последние три года количества обращений граждан по вопросам законодательства об охране окружающей среды, в том числе по вопросу защиты права на благоприятную окружающую среду, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации¹⁵.

модели» (см. подробнее: Мухина И. Д. Экологический правопорядок: проблемы содержания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 9. С. 146).

¹³ См.: Мелехин А. В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33—45.

¹⁴ В 2007 г. количество зарегистрированных экологических преступлений составило 41242 единиц, а в 2016 г. — 23688 (URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>).

¹⁵ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf.

Думается, что преодоление несогласованности и несоразмерности целевых установок эколого-правового регулирования, а также их грамотная коррекция в сторону «желаемого возможного» непременно будут способствовать повышению потенциала право-

вых средств в обеспечении экологического правопорядка. В противном случае правовое регулирование охраны окружающей среды обречено лишь на театральный эффект, что вряд ли отвечает интересам экологического развития нашей страны.

Библиографический список

Антоненко С. В. Налоговое стимулирование природоохранной деятельности // Бизнес-информ. 2014. № 4.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf.

Колбасов О. С. Завещание экологам // Избранное. М., 2017.

Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М., 1980.

Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002.

Мелехин А. В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11.

Мухина И. Д. Экологический правопорядок: проблемы содержания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 9.

Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8.

Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2015.

Яшалова Н. Н. Организация стимулирования инвестиционной природоохранной деятельности в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 37.