

УДК 349.6(045)

РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Щербаков Денис Витальевич

аспирант

Российский университет дружбы народов,
Кафедра конституционного и муниципального права
shcherbakov.denis@gmail.com

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматривается возможность совершенствования российского законодательства в области охраны природы в контексте усиления антикоррупционных мер. Рассматривается текущее состояние правовой среды в области природоохранных мер, а также анализируются факторы, приводящие к росту коррупционных преступлений в данном сегменте права. Автором подтверждается предположение, что коррупция в области охраны природы остается на высоком уровне. Приводится тезис, основанный на нормах закона «Об охране окружающей среды», который можно назвать базой права в области природоохраны РФ.

Методологическая база исследования основана на ряде методов: формально-логических и лингвистических. Они применялись для проведения анализа актов, относящихся к сфере охраны природы и окружающей среды в РФ.

Результатом данного исследования является систематизация факторов, приводящих к росту коррупционных преступлений в исследуемой области права. Были установлены причины, на основании которых в РФ уровень природоохранной коррупции остается стабильно высоким. Во многом это связано со слабостью правовой защиты, инструментами которой не справляются с растущей угрозой усиления интеграции коррупционных элементов в систему правовой охраны природной среды. Предполагается, что полученные результаты исследования могут использоваться в качестве тезисов для написания научных работ, развития образовательной среды, изменения российского антикоррупционного законодательства, в том числе, направленного против нарушителей природоохранного сектора.

Ключевые слова: природоохранное законодательство, коррупция, коррупциогенный фактор, антикоррупционное законодательство, комплексное экологическое разрешение

DEVELOPMENT OF THE ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF NATURE PROTECTION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Shcherbakov Denis Vitalievich

postgraduate student

Peoples' Friendship University of Russia,
Department of Constitutional and Municipal Law

ABSTRACT

This article examines the possibility of improving Russian legislation in the field of nature protection in the context of strengthening anti-corruption measures. The current state of the legal environment in the field of environmental protection measures is considered, as well as the factors leading to an increase in corruption crimes in this segment of law are analyzed. The author confirms the assumption that corruption in the field of nature protection remains at a high level. The thesis is based on the norms of the law "On Environmental Protection", which can be called the basis of law in the field of environmental protection of the Russian Federation.

The methodological basis of the research is based on a number of methods: formal-logical and linguistic. They were used to analyze acts related to the protection of nature and the environment in the Russian Federation.

The result of this study is a systematization of the factors leading to an increase in corruption crimes in the field of law under study. The reasons were established on the basis of which the level of environmental corruption in the Russian Federation remains consistently high. This is largely due to the weakness of legal protection, the tools of which cannot cope with the growing threat of increased integration of corrupt elements into the system of legal protection of the natural environment. It is assumed that the obtained research results can be used as abstracts for writing scientific papers, developing the educational environment, and changing Russian anti-corruption legislation, including those directed against violators of the environmental sector.

Keywords: environmental legislation, corruption, corruption-causing factor, anti-corruption legislation, comprehensive environmental resolution

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция сопровождает человеческую деятельность на протяжении многих веков. С момента своего появления она стала проблемой для общества, что прослеживается в упоминаниях о коррупционных проявлениях еще с античных времен [1]. Со временем отношение к коррупции изменилось, однако, ее негативное влияние на любую отрасль, в которой проявляются коррупционные преступления, остается неизменным.

Учитывая, что за годы своего развития коррупция приобрела новые формы, масштабы, а также инструменты для своего укрепления на рынке, можно утверждать, что в любой отрасли, подразумевающей возможность существования коррупционных действий и преступлений, включая природоохранную, борьба с коррупцией остается актуальной [2].

Рассуждая о том, почему коррупция проявляется в такой среде, как природоохранная, можно предположить о взаимосвязи между богатством ресурсов, которым обладает природа, а также стремлением заполучить эти блага с помощью коррупционных методов, которым присуща выраженная антисоциальная, противозаконная направленность. Иными словами, коррупция возникает в той среде, которая предполагает возможность незаконного приобретения благ, и природоохранная среда относится к той категории, в которой последователи незаконных действий могут получить блага и ресурсы неправомерно, путем вовлечения в преступления коррупционной направленности третьих лиц [3].

Борьба с коррупцией в сфере природопользования представляет особый интерес еще и потому, что в РФ правовая защита природы и окружающей среды осуществляется на высоком уровне. Существует несколько видов актов и законов, направленных на противодействие преступлениям в области охраны окружающей среды и природопользования, что во многом усложняет саму схему коррупционных преступлений в этом направлении, делая их системными,

продуманными и тем самым сложными для раскрытия и привлечения виновных лиц к ответственности [4].

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Рассматривая правовую защиту окружающей среды в РФ в целом, можно отметить ее распределение на три большие категории: защита лесных, земляных или же водных ресурсов. При этом отдельного закона, который бы способствовал борьбе с коррупционными преступлениями в каждой из указанных областей, не существует [5].

Если рассматривать особенности юридической литературы, которая посвящена коррупционным преступлениям, то у большинства работ будет прослеживаться стремление к совершенствованию антикоррупционного законодательства путем анализа предложений, способствующих ужесточению способов борьбы с коррупцией, и, как следствие, постепенному сокращению коррупционных преступлений [4]. Одним из вариантов, который будет способствовать борьбе с коррупцией, по мнению автора, может стать глубокая экспертиза правовых актов с целью выявления пробелов и прочих несовершенств антикоррупционного законодательства [5].

В настоящее время проведение коррупционной экспертизы осуществляется активными темпами, однако, даже выявленные недостатки не всегда находят свое практическое устранение. То есть, несмотря на борьбу с коррупцией, продолжается ее стабильное проявление в природоохранной отрасли, что говорит о неэффективности ранее принятых мер и законодательного регулирования в частности [2].

Стоит отметить, что глубина проявления антикоррупционной экспертизы во многом оказывает свое влияние на то, насколько сильно государство реализует свой антикоррупционный потенциал. Отмечено, что повышение качества антикоррупционной экспертизы способствует достижению более высоких результатов в борьбе против коррупции [6]. Как демонстрирует

Методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ, контроль в области охраны природы и окружающей среды требуется регулярно. От того, насколько сильным и актуальным он будет, зависит не только итоги борьбы с коррупцией, но и возможное развитие профилактических мер [7].

Рассматривать сферы развития законодательства по борьбе с коррупцией в области охраны природы и природопользования целесообразно с изучения ключевого закона – «Об охране окружающей среды» [8]. Стоит отметить, что в нем правовые нормы представлены обобщенно, то есть, направлены на совокупную защиту окружающей среды.

Нормы данного закона, в целом, можно назвать достаточными для предотвращения коррупционных преступлений в области природопользования. Но при этом нельзя утверждать, что эти меры являются исчерпывающими. Так, в качестве примеров несовершенств законодательной среды, направленных на борьбу с природоохранными преступлениями, можно привести частое упоминание в данном Законе глагола в будущем «может», символизирующего неопределенность наступления событий. Он употребляется в контексте необходимости проведения превентивных природоохранных мероприятий среди предприятий, деятельность которых потенциально вредна для окружающей среды. Учитывая данную неопределенность, можно предположить, что возложение обязанностей по превентивной охране окружающей среды осуществляется в отношении всех индивидов, которые потенциально могут нанести вред природе, что явно свидетельствует о неточности формулировки Закона [6].

Стоит отметить, что возможность освобождения, равно как и привлечения, организаций и лиц к осуществлению превентивных природоохранных мер, создает основу для развития коррупционных преступлений. Это проявляется в том, что одни субъекты, с учетом вовлеченности в коррупцию, могут освобождаться от дополнительных взносов и проверок, а другие, напротив, необоснованно привлекаться к ним, теряя прибыль [9].

В качестве примера, когда именно встречается подобная диспозиция, можно привести наличие в законе следующих упоминаний со словом «может»:

- наносить вред (природе, окружающей среде – здесь и далее);
- оказать негативное влияние;
- причинить вред.

Таким образом, экспертиза ключевого Закона в области охраны природы демонстрирует, что нормы содержат довольно большой уровень неопределенности. Это не позволяет применять в отношении субъектов, на которых направлено действие закона, конкретных характеристик для отнесения их к тем, что «могут быть привлечены» к субъектам с потенциальной коррумпированностью.

Особое внимание стоит уделить такому определению, как оказание «косвенного воздействия» на окружающую среду, которое также лицо «может применить» в отношении своей деятельности в природоохранной зоне. Стоит отметить, что российский законодатель не позволяет за счет включения диспозитивности и фактора неопределенности гарантированно привлечь к ответственности тех, кто является нарушителем природоохранных норм. Потому что воздействие виновного субъекта «может и не быть» расценено, как причиняющее вред [6]. Предполагается, что решить данную проблему можно за счет усиления последствий путем корректировки формулировок с утверждением (в будущем времени) – «к участию привлекается».

Стоит отметить и наличие законодательного противоречия. Например, в ст. 73 Закона сказано о том, что подготовка лиц, которые могут оказать потенциально негативное влияние за счет принимаемых решений, направленных против текущих природоохранных норм, соответствует законодательным требованиям, что можно расценить, как вину российского законодателя в допуске лиц, в том числе коррумпированных, к принятию ответственных решений в природоохранных зонах. При этом прочих упоминаний о данном противоречии законодатель не приводит.

Стоит отметить, что круг лиц, которые вовлечены в принятие решений в рамках данного вопроса, по закону также не определен. То есть, привлечь к ответственности за совершенные деяния могут, по сути, всех, кто «может принимать решения», что является пробелом в законодательстве, усложняя борьбу с коррупционными преступлениями [6].

Другой пример, который относится уже к отрасли регулирования экологии и транспортной среды, в частности, связан с двояким применением требования об обязательном автостраховании. Согласно п. 3 ст. 45 Закона, его нормы распространяются и на регулирование в области контроля над транспортной средой. Однако в законе указывается о том, что оформление обязательного полиса «может быть» осуществлено, тогда как по логике обязательного принципа оно «должно быть» осуществлено. Данная неточность становится коррупциогенным фактором.

Другой пример, когда законодательство строго не указывает, кто именно из списка субъектов должен быть привлечен к ответственности за преступные действия, связан с употреблением слова «иные/другие». Данную особенность можно проследить в гл. VII Закона, которая включает перечень обязательств в отношении соблюдения принципов экологического права для субъектов рынка. В качестве примера можно привести наличие «ресурсосберегающих» технологий наряду с «иными» - данное правило является требованием для предприятий, задействованных в сфере капитального строительства. При этом нет упоминания о том, какие именно «иные» технологии должны быть применены, что предполагает возможность использования и не связанных с охраной окружающей среды технологий без привлечения ответственности за это.

Схожее упоминание содержится также в п. 2 ст. 36, где можно отметить неточность при использовании мер, связанных с работой ГЭС. Если затрагивать работу с углеводородами, добыча которых сопровождается также рядом мер для предотвращения вреда экологии, то в Законе также упоминается о

необходимости принятия «иных» работ, которые должны быть направлены на восстановление почвенного слоя при проведении рекультивационных мероприятий [там же]. Стоит отметить и не совсем очевидное геолокационное упоминание об «иных» местах, что относится к п. 2 ст. 51, где сказано о возможности размещения мусора на указанной территории. То есть, точного указания, где именно предполагается размещение отходов, не представляющих опасность для расположенного неподалеку поселения, в Законе не содержится. Данную особенность можно считать законодательным несовершенством, так как в привычной интерпретации значения слова под «иными» может вполне упоминаться «любыми», что указывает на потенциальное отсутствие использования природоохранных мероприятий, инструментов и технологий без привлечения к ответственности.

Кроме неопределенной формулировки «иные», в п. 2 ст. 17 Закона также стоит отметить неточность, связанную с применением оценочных характеристик. Так, применение прилагательного «эффективные» указывает на неточную характеристику действий, при этом сами критерии, которые указывают, в каких случаях те или иные действия могут быть признаны «эффективными», в Законе отсутствуют. При этом употребление данной оценочной категории встречается довольно часто, что подтверждает неточность в законодательной системе, а также создает потенциал для распространения коррупции.

Стоит отметить еще одну неточность. В абз. 48 ст. 1 Закона описываются объекты, деятельность которых отрицательно влияет на состояние окружающей среды. Это объекты капитального строительства, либо прочие, которые «неразрывно связаны» с ними путем применения технологий или же прочих «физических» элементов. При этом закон не содержит упоминания о том, что подразумевается под понятием «физической» связи, что также дает пространство для отнесения к таким объектам множества прочих, которые напрямую не относятся к категории капитального строительства. Данное обстоятельство также подразумевает появление

коррупционных мотивов при отнесении тех или иных объектов к капстроительству [10].

Другой недостаток, который также вызывает множество споров, связан с попыткой «внедрения» подзаконного акта в компетенцию Закона. В качестве примера можно привести упоминание о том, чем связаны в технологическом плане объекты капстроительства, деятельность которых признана потенциально опасной для окружающей природы. При этом в самом Законе не приводится понятия «технологической связанности», что во многом способствовало бы разъяснению, какие именно категории могут относиться к указанному определению.

Стоит отметить, что указанный недостаток также можно соотнести и с определением «наилучшей», которое в данном законе связано с упоминанием технологии. Определение применяется в контексте характеристики ее доступности, при этом также не указывается, по ряду каких критериев одна технология будет признана более доступной, а другая – менее. Это обстоятельство позволяет субъективно оценивать технологии, считая одну из них лучшей, при этом она может не являться таковой априори. Потенциальное применение субъективной оценки напрямую связано с коррупциогенным характером исследуемой нормы [11].

Интересна и невозможность использования социальных и экономических факторов при оценке технологической доступности. В Законе сказано о том, что потенциально опасные предприятия могут наносить также социальный и экономический (а не только экологический) вред, но при этом более подробно о том, по каким критериям можно определить данный вред с позиции совмещенных отраслей, в Законе не указано.

Другой момент, который содержится в Законе, но требует корректировки с точки зрения актуальности его правового применения, связан с подачей заявки на комплексные экологические разрешения. Они обосновывают особенности применения объектов, которые способны причинить вред природе. Так, для

ведения деятельности в рамках экологического законодательства требуется, чтобы предприятие получило комплексное экологическое разрешение (КЭР), а для этого необходимо выполнить ряд условий. При этом в законодательстве не указано, по каким именно критериям будет выдаваться КЭР, что создает основу для коррупциогенных факторов.

Можно предположить, что на это будут влиять данные выданного объема товаров или производимой продукции, которые станут основой для расчетов и решения о присвоении статуса потенциально опасного для природы [12].

Так, нормы данного Закона описывают важность представления всего пакета документов для получения КЭР. Но списка бумаг, которые требуется обязательно подать в компетентные органы для выдачи данного разрешения, в Законе не указывается, как и более подробной инструкции для получения данного статуса. Это указывает на еще одну неопределенность в законодательстве, потому что отсутствие критериев для определения возможности выдачи КЭР служит причиной, по которой данный документ может выдаваться на основании вовлеченности в коррупционное преступление. Так, в Законе также говорится, что выдавать документ не полагается, если деятельность предприятия не будет соответствовать требованиям, а в самом пакете не будет справок по списку обязательных бумаг. Но при этом конкретики в отношении бумаг не приводится, что еще раз указывает на неопределенность.

Стоит отметить, что и установка «временных нормативов» представляет собой поле для возникновения коррупционного основания. В РФ характер определения нормативов, допустимых для выпуска, довольно неопределенный. Это создает возможность для соотнесения ряда нормативов к временно допустимым, с позиции вреда для окружающей среды, при этом прочие нормативы будут восприниматься, как недопустимые – и деятельность предприятий в таком случае будет не соответствовать экологическому праву, что затруднит дальнейшее развитие организации и поставит под сомнение выпуск продукции и оказание услуг в соответствии. Данное обстоятельство также

создает возможность для развития коррупции, подтверждая ранее отмеченные пробелы в законодательстве, основанные на неточности, неопределенности и прочих правовых несовершенствах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенное в данной работе исследование позволяет сделать вывод, что текущие нормы основного закона, посвященного природоохранным мероприятиям в РФ, не позволяют противодействовать коррупции в полной мере. Но при этом, по своей сути, они соответствуют антикоррупционному законодательству, имея ряд пробелов в терминологии. В качестве способа совершенствования мероприятий, направленных на предотвращение коррупциогенных действий, предлагается улучшение терминологии путем сокращения неопределенности, неясности в законе, например, устранение глаголов «может» или «могут», а также прилагательных оценочного характера - «значительный». Присутствие неточных формулировок создает предпосылки для коррупционных действий. Без принятия указанных мер коррупциогенная обстановка в природоохранной отрасли будет сохраняться на высоком уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евсеенко Т.П. К вопросу о некоторых особенностях коррупции в античном мире // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. – 2020. – Т. 30, вып. 1. – С. 132-138.
2. Халилова Т.В., Леонтьева Л.С., Гайнуллина Л.Ф. Корруптированность отношений в сфере природопользования, или «Проклятие природных ресурсов» // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 1. – С. 26-34.
3. Зацаринная, Е. И. Роль государственной экологической экспертизы и повышение ее эффективности // Роль налогового планирования и учетно-аналитического обеспечения в безопасности функционирования хозяйствующих

субъектов : Сборник статей по итогам VII международной межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора М.И. Баканова и профессора В.И. Петровой, Москва, 12 ноября 2020 года. Том 1. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2021. – С. 145-150.

4. Горбачев А.Н. Об антикоррупционном потенциале земельного законодательства РФ // Конституционноправовые ориентиры противодействия коррупции. Противодействие коррупции как национальный приоритет в практике, науке и образовании: Материалы X и XI Евразийских антикоррупционных форумов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2023. – С. 370-374.

5. Комарова, Л. Р. Новые подходы к совершенствованию норм уголовного законодательства, направленных на защиту лесов и лесных насаждений // Российский журнал правовых исследований. – 2023. – Т. 10, № 3. – С. 93-98.

6. Тагиев М.И., Богомолова Е.Ю. Неэффективное использование лесных ресурсов в лесозаготовительной промышленности: анализ особенностей и направлений коррупции на примере Иркутской области // Управленческий учет. 2023. – №. 12-2. – С. 977-983.

7. Рябченко О.Н. Коррупционная составляющая содержания объекта преступлений против порядка управления главы 32 УК РФ // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. – 2023. – Т. 33, вып. 4. – С. 715-721.

8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.12.2023)

9. Отто, О. В. Анализ экологической преступности в Российской Федерации / О. В. Отто, Е. А. Данина // География и природопользование Сибири. – 2015. – № 19. – С. 150-156.

10. Рыбина, С. Н. Некоторые причины порождающие экологическую преступность / С. Н. Рыбина, А. В. Степин // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений : Сборник научных статей по

итогах работы круглого стола №4 со Всероссийским и международным участием, Шахты, 29–30 апреля 2021 года. Том Часть 1 – Шахты: Общество с ограниченной ответственностью «КОНВЕРТ», 2021. – С. 95-97.

11. Савцова, Я. С. Коррупция в управлении рыбными ресурсами как индикатор «трагедии общего» в отраслевом природопользовании / Я. С. Савцова, А. И. Никифоров // Рыбоводство и рыбное хозяйство. – 2019. – № 8(163). – С. 6-14.

12. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. – 2017. – № 12. – С. 141-150.

REFERENCES

1. Evseenko T.P. On the question of some features of corruption in the ancient world // Vestn. Udm. un-ta. Ser. Economics and Law. – 2020. – vol. 30, issue 1. – pp. 132-138.

2. Khalilova T.V., Leontieva L.S., Gainullina L.F. Corruption of relations in the field of environmental management, or "The curse of natural resources" // Actual problems of economics and law. - 2016. – No. 1. – pp. 26-34.

3. Zatsarinnaya, E. I. The role of state environmental expertise and increasing its effectiveness // The role of tax planning and accounting and analytical support in the safety of the functioning of economic entities : A collection of articles on the results of the VII International interuniversity scientific and practical conference dedicated to the memory of Professor M.I. Bakanov and Professor V.I. Petrova, Moscow, November 12, 2020. Volume 1. – Moscow: Limited Liability Company "KnoRus Publishing House", 2021. – pp. 145-150.

4. Gorbachev A.N. On the anti-corruption potential of the land legislation of the Russian Federation // Constitutional and legal guidelines for combating corruption. Combating corruption as a national priority in practice, science and education: Materials of the X and XI Eurasian Anti-Corruption Forums. Moscow: Publishing House "Jurisprudence", 2023. – pp. 370-374.

5. Komarova, L. R. New approaches to improving the norms of criminal legislation aimed at protecting forests and forest plantations // Russian Journal of Legal Research. - 2023. – vol. 10, No. 3. – pp. 93-98.

6. Tagiev M.I., Bogomolova E.Yu. Inefficient use of forest resources in the logging industry: analysis of the features and directions of corruption on the example of the Irkutsk region // Managerial accounting. 2023. – No. 12-2. – pp. 977-983.
7. Ryabchenko O.N. The corruption component of the content of the object of crimes against the management procedure of Chapter 32 of the Criminal Code of the Russian Federation // Vestn. Udm. un-ta. Ser. Economics and Law. – 2023. – vol. 33, issue 4. – pp. 715-721.
8. Federal Law No. 7-FZ dated 10.01.2002 "On Environmental Protection" (as amended on 12/25/2023)
9. Otto, O. V. Analysis of environmental crime in the Russian Federation / O. V. Otto, E. A. Danina // Geography and environmental management of Siberia. – 2015. – No. 19. – pp. 150-156.
10. Rybina, S. N. Some causes of environmental crime / S. N. Rybina, A.V. Stepin // Legal science in the XXI century: current problems and prospects for their solutions : A collection of scientific articles based on the results of the round table No. 4 with All-Russian and international participation, Shakhty, April 29-30, 2021. Volume Part 1 – Mines: Limited Liability Company "ENVELOPE", 2021. – pp. 95-97.
11. Savtsova, Ya. S. Corruption in the management of fish resources as an indicator of the "tragedy of the common" in sectoral environmental management / Ya. S. Savtsova, A. I. Nikiforov // Fish farming and fisheries. – 2019. – № 8(163). – Pp. 6-14.
12. Khludeneva N.I. Effectiveness of legal regulation of environmental protection in Russia: from the "conflict of goals" to environmental law and order // Journal of Russian Law. - 2017. – No. 12. – pp. 141-150.

Статья поступила в редакцию: 25.11.2023 г. Одобрена после рецензирования: 30.11.2023 г. Принята к публикации: 26.01.2024.