Summary
Of scientific report on research results on the topic
“Corruption in the field of nature management licensing and registration of environmental impact”

Corrupted environmental licensing – unlawful act of persons, involved in the process of granting the permits (licenses) for nature management and environmental impact, connected with making a shadow profit and misappropriation of funds. The following features of corrupted environmental licensing are disclosed in the present research: illegality, connection with infringements in registration, informative, environmental certification, controlling and supervision systems, special subjection, incorporation in economic activity, regional spread, diffusion (mass character of behavior) and economical, environmental, legal political, criminogenic and other negative consequences are revealed.

In the report the characteristic of legal regulation of nature management licensing in Russia is presented, the statistics of violation of environmental licensing regulations in Russian Federation and its regions. Separately the available data on caused damage are examined.

Mechanisms of corruption in licensing of the following fields are studied: subsoil management, water management, forest management, fauna management, continental shelf and exclusive economic zone of Russian Federation resources (mineral and living resources) management. The statistics data and examples for each group of corrupted behavior in environmental licensing field are presented.

The typification of corrupted environmental licensing was made using the scheme “ violation of the legislation on environmental licensing – features of corruption mechanism” with consideration of subject, participating in licensing obtaining (provision), status.

The general conclusion is made, that this phenomenon is characterized by a high degree of public danger, produces the commission of other (malfeasance, economical, environmental) offences, is extended wit a high speed and captures bigger number of persons: the phenomenon is associated with other sort of corrupted behavior in the field of nature management and etc.

Дубовик О.Л.

Научный отчет о результатах исследования по теме: «Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду».

Предмет исследования.

В самом общем виде его можно определить как коррумпированное экологическое лицензирование, т.е. противоправное поведение лиц, участвующих в процессе предоставления и получения разрешений (лицензий) на природопользование и оказание воздействий на окружающую среду, связанное с оказанием коррупционных услуг и извлечением теневой прибыли, присвоением денежных средств. Коррумпированное экологическое лицензирование характеризуется рядом признаков, нуждающихся в особом изучении: а) противоправностью; б) связанностью с нарушениями в иных системах (регистрационной, уведомительной, контроля и надзора); в) специальной субъектностью; г) включенностью в процессы экономической (предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности); д) регионализмом; е) широкой распространенностью.

Кроме того, при определении предмета исследования следует учитывать многообразные отрицательные последствия данного явления в России, в том числе:

а) экологического характера, проявляющиеся в снижении показателей качества окружающей среды, хищническом истощении природных ресурсов, уничтожении отдельных природных объектов, сокращении биоразнообразия, загрязнении окружающей среды, распространении недружественных или опасных для окружающей среды и здоровья человека технологий, продукции и услуг;

б) экономического характера, проявляющиеся в прямых ущербах и потерях значительных денежных сумм в доходной части госбюджета при реализации права природопользования; разрушении законной конкуренции на рынке из-за предоставления лицензий одним субъектам хозяйственной деятельности в обход других, в результате нарушений процессуальных порядков, сокрытия и фальсификации информации; появлении круга «монополистов», узурпирующих отдельные виды природопользования; отстранении от законных источников дохода определенных групп населения РФ (например, этнических общностей, ведущих традиционный образ жизни); а также в росте расходов на содержание контролирующих и правоохранительных органов и пр.;

в) социально-экономического характера, проявляющихся в нарушениях демографической структуры, занятости населения, вытеснении законных доходов среди некоторых социальных групп доходами незаконными, полученными в результате использования, добычи природных ресурсов с помощью КЭЛ (нефтяники, рыбаки, лесозаготовители т.д.);

г) социально-психологического характера, сказывающиеся, в первую очередь, на экологическом и правовом сознании людей (населения отдельных регионов, представителей отдельных профессиональных групп, управленческом персонале), приводящие к существенным деформациям, возникновению потребительского отношения к природе, погоне за сиюминутной прибылью, пренебрежении правовыми запретами;

д) политико-правового характера, проявляющиеся в ущемлении экологических конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, на

получение достоверной экологической информации, на возмещение экологического ущерба, а также иных прав, например, на участие в принятии экологически значимых решений и на контроль за их реализацией, на защиту жизни, здоровья и имущества от деятельности, связанной с экологическими рисками; ущемление экономических интересов как ныне живущих, так и будущих поколений российских граждан, либо населения отдельных регионов РФ, а также в снижении эффективности государственного экологического управления;

е) криминогенного характера, проявляющиеся, как минимум, в двух направлениях, поскольку, с одной стороны, коррупционное экологическое лицензирование представляет собой специфическую разновидность, сегмент экологической, организованной, коррупционной и (или) должностной преступности и правонарушаемости, обладающий тенденцией к росту (увеличение количества совершаемых деяний, наносимого ими ущерба, повышение степени общественной опасности, расширение круга субъектов, виновных в нарушении закона и т.п.), т.е. сказывается на состоянии преступности, вносит свой вклад, так сказать, в конечный результат, а с другой - коррупционное экологическое лицензирование выступает в качестве фактора (причины, условия), порождающего иные виды преступного и противоправного поведения, в первую очередь контрабанду, незаконную торговлю окружающей средой, взяточничество, коммерческий подкуп, злоупотребление служебным положением, нарушения антимонопольного законодательства, т.е. продуцирует экономическую и экологическую преступность;

ж) правотворческого характера, означающие резкий прирост в общем массиве российского законодательства правовых предписаний, регламентирующих основания, порядок выдачи и аннулирования лицензий, регулирующих в основном, «путем разукрупнения» отдельные виды экологического лицензирования, наконец, устанавливающих юридическую ответственность; при этом масштабная и детальная регламентация экологической разрешительной системы в РФ нередко порождает ответную «защитную» реакцию на бюрократизм и волокиту, то есть коррупционное поведение;

з) правореализационного характера, поскольку само существование коррупционного экологического лицензирования и его распространенность вынуждают государство и общество к ответной реакции, в частности, проявляющейся в виде создания новых контрольных звеньев в аппарате экологического управления; приводят к тому, что часть работников природоохранительных и правоохранительных органов должны переориентироваться на новые задачи по борьбе с коррупционным экологическим лицензированием, нести дополнительную нагрузку и т.д.; наконец, это сказывается на состоянии репрессивности в стране - увеличивается доля лиц, понесших наказание (уголовное или административное) за совершение противоправных деяний, а также на состоянии хозяйственной (предпринимательской) деятельности в результате применения санкций в виде приостановления, ограничения, запрещения производства отдельных видов работ.

Информационная база исследования.

Ее составляют несколько блоков информации, которые условно можно обозначить как: правовой, криминологический, экологический, эколого-правовой, эколого-криминологический.

Правовая информация - совокупность предписаний, регулирующих экологическое лицензирование и связанные с ним регистрационную, сертификационную виды деятельности, контроль и надзор, меры ответственности за нарушение законодательства. Указанные предписания содержатся в большом количестве законодательных и нормативно правовых актов.

Анализ правовой информации необходим для уяснения параметров системы экологического лицензирования, выявления пробелов правового регулирования и слабых мест в нем, либо создающих для нарушающих закон лиц возможность использовать просчеты субъектов правотворчества, либо порождающих коррупционное поведение, либо усиливающих коррупционный ресурс экологического лицензирования. Правовая информация является исходной и для решения вопроса о достаточности уголовно-правовых и административно-правовых запретов, иных мер юридической ответственности и для получения оценки эффективности этих мер.

Криминологическая информация о состоянии преступности, ее структуре и динамике, о методике изучения преступности, о состоянии, динамике и причинах отдельных видов преступности, в первую очередь, коррупционной, организованной, должностной, экологической также весьма обширна. Она была изучена в целях выделения более узкой группы данных (об экологическом коррупционном лицензировании) с последующим их анализом, а затем - для сопоставления с более крупными единицами (экологической преступностью и экологической правонарушаемостью).

Экологическая информация объединяет данные о состоянии окружающей среды, воздействиях на нее, изменениях в ней, о характере, объемах и видах природопользования, об особенностях поведения различных социальных групп по отношению к природе, о потребительской ценности различных природных объектов, о экологических ущербах, специфике мер охраны и рационального использования возобновимых и невозобновимых природных ресурсов.

В массиве экологической информации выделялся блок информации эколого-правового характера, в частности сведения о нормативном определении правовых статусов должностных лиц лицензирующих органов, распределении компетенции между этими органами, круге полномочий специально уполномоченных в области экологического контроля и надзора органов, организационных природоохранительных структурах, обеспечивающих соблюдение правопорядка в области экологического лицензирования, их штатной численности, обеспеченности средствами контроля, а также данные о применяемых административно-правовых, и иных мерах юридической ответственности, экономико-правовых мерах за нарушения законодательства об экологическом лицензировании.

Эколого-криминологическая информация в конечном счете аккумулирует названные выше группы данных, придавая им новое качество. Здесь наиболее важным для выполнения исследовательской задачи оказались сведения статистического характера, характеризующие состояние, динамику коррупционного экологического лицензирования; их причины и условия; связи со смежными негативными явлениями и процессами, а также сведения о конкретных нарушениях в области экологического лицензирования и реакции общества, органов исполнительной власти, правоохранительных и природоохранных органов, общественности на такие нарушения, конкретных мерах, принятых для их устранения, пресечения и профилактики.

Столь же существенен вопрос об источниках информации, использованной в ходе исследования. Круг их источников достаточно широк. Это официальные источники:

1. Собрание законодательства РФ, включающее официальные тексты федеральных законов, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, решений Конституционного Суда РФ.
2. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ, включающий зарегистрированные в Министерстве юстиции подзаконные нормативные акты.
3. «Российские вести» - газета, публикующая официальные тексты подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых министерствами и ведомствами РФ.
4. Данные Государственного комитета РФ по статистике по нескольким формам (№2 – ГП (воздух), 3-ос (вода), и др., в сводном виде отраженные в Российских статистических ежегодниках в разделе 6 «Окружающая среда», включающем позиции от 6.1. до 6.23 и отражающем основные данные о природопользовании и воздействиях на окружающую среду, а также в разделе 5 «Социальная сфера» подразделе «Преступность» (позиции 5.107 – 5.114).
5. Ежегодные Государственные доклады о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации, публикуемые обычно в августе-сентябре следующего за отчетным года тиражом 1000 экземпляров и аналогичные доклады субъектов РФ[1], а также Доклад о состоянии окружающей природной среды Москвы в 2000-2001 годах, подготовленный Департаментом природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы [2]
6. Ведомственная отчетность органов государственного экологического управления (Министерства природных ресурсов РФ и др.)
7. Обобщения судебной практики, публикуемые в «Бюллетене Верховного Суда РФ».
8. Обобщения арбитражной практики, публикуемые в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда».
9. Криминологическая и судебная статистика МВД РФ и Министерства юстиции РФ.

К неофициальным источникам относятся:

1. Экологическая и криминологическая, иная научная литература, в том числе монографии, учебники, комментарии законодательных актов, сборники нормативных актов, статьи в юридических журналах и тематических сборниках, диссертации и авторефераты к ним. [3]
2. Материалы неправительственных организаций (Гринпис, WWF - Всемирный фонд охраны дикой природы и др.).

---

[1] В качестве источника информации использовались и подготовленные материалы Государственного доклада за 2001г., который на момент завершения данного исследования не опубликован.

[2] Утвержден на заседании Правительства г.Москвы в мае 2002г. с участием членов Научного совета по экологии (- одно из выступлений по Докладу автора настоящего отчета – О.Д.).

[3] Параллельно с данным исследованием была, в частности, завершена работа по созданию библиографии эколого-правовой литературы за период 1990-2001г г., охватывающей 1660 источников. Составители: студенты МГПУ Е.Понаморева, И. Шишенина, аспирантка МГЮА О.Карху; научный руководитель – О.Дубовик. (сдано в печать).

3. Материалы, опубликованные в средствах массовой информации (в частности в журнале «Эксперт», газетах «Зеленый мир», «Известия», «Комсомольская правда», «Тверская, 13», «Независимая газета», «Труд» и др.[4]
4. Материалы РЭФИА (Российского экологического федерального информационного агентства).
5. Данные Интерпола и других структур, ведущих борьбу с преступностью и иными правонарушениями.
6. Сведения, полученные в ходе неформальных бесед с работниками лицензирующих органов, контрольных природоохранительных органов, природоохранных прокуратур.
7. Правовые базы «Консультант +» и «Гарант».

При пользовании как официальными, так и неофициальными источниками в целях получения правовой, эколого-правовой, большей части экологической и криминологической информации, особых проблем с ее достоверностью не возникало, хотя в ряде случаев криминологическая или экологическая информация страдают отсутствием полноты, верифицируемости, не проверяются по независимым источникам. Наибольшие трудности, что понятно, вызвал сбор эколого-криминологической информации, причем не только потому, что ее пытались скрыть, но из-за неотработанности методик подготовки такой информации к пользованию. Например, в Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды в РФ из года в год публикуются данные об экологических правонарушениях, но почти всегда вводятся новые показатели, либо данные отбираются по разным критериям, в разных масштабах. Это делает невозможным их сопоставление с целью получения динамики правонарушений, смазывает картину структуры экологической правонарушаемости и т.п. Конечно, и данные, публикуемые в СМИ, далеко не всегда надежны, даже если идут под рубрикой «Журналистское расследование» или содержат ссылки на заявления, мнения и высказывания официальных лиц. Но все же это, как правило, очень ценная и интересная эмпирическая информация, которая была использована при изучении данного явления.

Степень разработанности проблемы.

Как ни странно, но экологическое лицензирование изучено недостаточно и поэтому освещено в эколого-правовой литературе в незначительной степени. Конечно, во всех опубликованных учебниках имеются соответствующие параграфы, была выполнена и защищена кандидатская диссертация А.Ф.Суровым в Институте государства и права РАН (научный руководитель - проф.М.М.Бринчук), но в библиографии за 1990 –2001г. всего двадцать с небольшим наименований, а в приложении к диссертации Е.И.Ефимовой об истории развития науки экологического права в СССР и РФ, защищенной в 2002г. в МГУ (научный

[4] Публикации СМИ отбирались в основном за период 2001г. – январь – май 2002г., но иногда - если речь шла об объемных материалах специальных журналистских расследований - за последние 5 лет. Только в качестве иллюстрации тематики приведу некоторые названия: См: Пока от отходов нет доходов.- Экономика и жизнь, 1998г., 314, с.8; Долги в обмен на экологию.-Время, 2002, №18; Семнадцать мгновений под землей. Процесс лицензирования недрами готов к метаморфозам. Известия, 2002, №3 от 11января; Пять неизвестных фактов из жизни министра природных ресурсов Артюхова.- Новая газета, 2002, №21 от 6 февраля, с. 7; Браконьерство пуще охоты. Разграбление сибирской тайги приобрело промышленный размах.- Независимая газета, 2002, № 20 от 5 февраля; Нефтью сыт не будешь. Власть уходит в лес.- Известия от 15 февраля, 2002г., с.5 и др.

руководитель проф. А.К.Голиченков), то есть за значительный период времени, их ненамного больше. В той или иной связи проблематика экологического лицензирования конечно упоминается в работах по горному, лесному, водному праву, а также в комментариях к УК РФ и КоАП РФ. Общие параметры разрешительной системы сформулированы в работах А.Ф. Сурова, М.М.Бринчука, О.Л.Дубовик и др. За пределами внимания исследователей остались такие аспекты как эффективность лицензирования, организация и формы контроля и т.п., и что самое важное, связи экологического лицензирования с правопорядком, преступностью, коррупцией, а также вопрос о социальных потерях от сбоев в механизме экологического лицензирования, наконец, проблема правового регулирования данного правового института в целом и юридические, экономические, экологические последствия неверных правотворческих решений (например, излишняя бюрократизация процесса выдачи лицензий, или, напротив, небольшой объем и даже отсутствие правового регулирования отдельных направлений разрешительной деятельности, что имело место в советский период). В криминологической литературе специально проблематика эколицензирования не изучалась. Но в ходе исследования использовались те источники, которые содержат теоретические и эмпирические данные о коррупционной преступности, методах ее изучения и т.п. В работах Б.В.Волшенкина, В.В.Лунеева, С.В. Максимова, В.А.Номоконова, П.С.Яни других специалистов содержатся важные для данного исследования модели, аргументы, обобщения[5], послужившие основой для изучения криминологических аспектов коррупционного экологического лицензирования. Дискуссионные моменты и опыт проведения иных исследований учитывались по обобщенным материалам конференций и круглых столов, проведенных в течение последних лет Центром по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при ИГП РАН.[6]

Методология и методика исследования.

Методология исследования определялась принятыми в российской науке подходами к изучению взаимодействия общества и человека с окружающей

---

[5] См. напр.: Власть: криминологические и правовые проблемы Под редакцией А.И. Долговой и др., М., 2000 (Здесь особенно важен материал раздела «региональные проблемы преступности и борьбы с ней», с.226-255); Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000; Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы. Владивосток, 1999; Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы.М., 2001г.; Лунеев В.В. Преступность XX века.М., 1997г.; Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997-1999 годы) - Государство и право, 2000, №11, с.23-43; Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений - важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности (Тезисы доклада) - Государство и право, 2001г., №5, с.106-112; Жевлаков Э., Суслова Н. Предупреждение средствами прокурорского надзора преступлений и иных правонарушений в рыбной отрасли- Уголовное право, 2001г., №2, с. 87-89; Мельник Н. Механизм преступного коррупционного поведения. Уголовное право, 2001г., №1, с.70-73; Устинов В. Некоторые итоги развития отечественной криминологии в XX веке.- там же. с.74-76; Долгова А.И. Преступность и борьба с ней: законотворчество и практические устои. – Уголовное право, 2001г., №4, с.88-93; Акутаев П.М., Магомедов М.А. О некоторых аспектах борьбы с браконьерством. - Государство и право, 2002, №2, с.43-49; Омигов В.И. закономерности развития преступности в РФ на рубеже веков – Государство и право, 2000, № 6, с. 52-55 и многие другие работы.

[6] См. напр: Тогонидзе Н.В. Роль гражданского и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупционной и организованной преступности (Научно-практическая конференция. 29-30 сентября 2001г., ИГП РАН - Государство и право, 2002, № 3, с. 100-114; №4. с. 90-115 и др., См. также материалы, помещенные в web_ сайт _ www. Center. newmail.ru

средой, проявляемого в конкретной сфере - природопользовании с учетом форм отклоняющегося (в данном случае - преступного и правонарушающего (поведения), а также к изучению социально – значимых, негативных явлений - преступности в целом, коррупции и организованной преступности, в частности.

При этом методологически важным, на мой взгляд, является усиление междисциплинарного подхода, объединяющего возможности криминологии, экологического, уголовного и административного права в целях выявления сущностных черт изучаемого объекта - коррупционного экологического лицензирования. Соответственно, избирались конкретные методы исследования: а) толкование правовых предписаний (норм экологического, уголовного. Административного законодательства); б) разработка понятийного аппарата с одновременным выделением признаков-понятий, обозначающих сущностные необходимые стороны описываемых этими понятиями явлений и процессов; в) сбор, анализ и оценка эмпирической информации как относящейся к предмету исследования, характеризующей его, и определяющей возможности ее использования для построения теоретической модели коррупционного экологического лицензирования и для разработки практических рекомендаций по выявлению, фиксации, пресечению и предупреждению такого рода актов противоправного поведения; г)ориентировочная оценка наносимых коррупционным экологическим лицензированием экологического, экономического и иных социальных ущербов; д) изучение и анализ материалов СМИ и проведение неформальных бесед с работниками природоохранительных и правоохранительных органов.

Правовое регулирование лицензирования природопользования в РФ: понятие, процессуальные порядки, особенности.

Лицензирование является одним из наиболее широко используемых административно-правовых инструментов в области природопользования и охраны окружающей среды. Можно говорить о существовании разветвленной *разрешительной системы*, подразумевая под ней совокупность органов экологического управления, обладающих полномочиями давать и аннулировать лицензии (разрешения), процессуальных порядков выдачи (изменения условий, аннулирования) лицензий, материально-правовых норм, регулирующих содержание и условия лицензий. В законодательстве и в литературе часто встречаются два термина - “лицензирование” и “разрешение”, иногда один из них берется в скобки. Разъяснение юридических различий между этими двумя терминами в литературе по экологическому и административному праву не приводится.[7] По всей видимости, употребление того или иного термина связано с традициями, как и некоторых

---

[7] См. например: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды).М.1998, с. 342 -384; Крассов О.И. Экологическое право. М., 2001г., с.169 -171; Комментарий к КоАП РСФСР, 5-е издание, М., 2001г., с. 186 и след; Экология юридический энциклопедический словарь/ Под редакцией С.А. Боголюбова, М., 2000г., с. 184-191.

специфических названий для отдельных лицензий (лесорубочный билет, ордер, лесной билет).

Российское законодательство устанавливает обязательность лицензирования для осуществления деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации; на водопользование (в области использования и охраны поверхностных, подземных и трансграничных (пограничных) водных объектов и собственно лицензия на водопользование); на лесопользование; на пользование животным миром; на пользование недрами. В законодательстве и иных нормативно-правовых актах устанавливается порядок и иных видов лицензирования, например, в области мелиорации земель, осуществления экологического аудита, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, сбора и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений и многие другие.

Особое место в системе российского лицензирования занимает *лицензия на комплексное природопользование*. Она содержит указания на виды, объемы и лимиты хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, а также на экологические требования, при которых допускается использование природных ресурсов и последствий их несоблюдения. Эта лицензия подразумевает и заключение договора на комплексное природопользование, в котором предусматривается условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователей, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и возмещение вреда, порядок разрешения споров.

Основные виды лицензирования классифицируются по различным критериям. По формальному признаку - *названию документа* - выделяются две большие группы - лицензии и разрешения.

По *объекту* лицензирования выделяется группа лицензий (разрешений) на: 1) природопользование, т.е. определяющих права и обязанности природопользователя при эксплуатации природного ресурса, изъятии его из окружающей среды, условия этой деятельности, ограничения, параметры используемого природного ресурса (например, видовая принадлежность, возраст, пол добываемых охотничьих животных, их количество, разрешенные средства добычи, места и сроки охоты и т.п.) 2) осуществление видов деятельности, возможной благодаря самому факту существования природного ресурса (например, морская разведка живых ресурсов исключительной экономической зоны РФ):

3) оказание воздействий на окружающую среду и ее компоненты (негативное – например, на размещение опасных отходов или позитивное - на природоохранительную деятельность, на проведение экологического аудита).

Цели и виды деятельности, осуществляемой на основании лицензий, разделяют их на: полученные для удовлетворения личных нужд и для осуществления хозяйственной (предпринимательской) деятельности в целом или ее этапа; на связанные с изъятием и полным использованием предмета лицензии и связанные с извлечением, использованием полезных свойств или части предмета лицензии, и т.п.

С помощью такого критерия как *сфера* лицензирования можно выделить лицензии (разрешения) на пользование или иную деятельность в отношении недр, земель, вод, т.е. на недропользование, водопользование, лесопользование и т.д.

По источнику права, регулирующего материальные и процессуальные нормы о лицензировании выделяются две группы: а) лицензии, выдаваемые в соответствии в Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 7 августа 2001 г.,[8] в первую очередь касающиеся работ и услуг, связанных с повышенными экологическими рисками или по иным причинам подлежащих особому контролю, например, в области обращения с опасными веществами, отходами и т.п.; б) лицензии (разрешения), содержание и предоставление которых регламентируется специальными экологическими законодательными и иными актами (Водным и Лесным кодексами, постановлениями Правительства РФ и т.д.).[9]

По *субъектам пользования* лицензии разделяются на выдаваемые российским физическим и юридическим лицам и иностранным физическим и юридическим лицам, а также международным организациям и государствам.

Наконец, можно принять во внимание *субъекта* выдачи лицензий и выделить лицензии, выдача и контроль за использованием которых осуществляется органом экологического управления (федерального уровня или территориальным) единолично, и лицензии, которые выдаются таким органом по согласованию с иными специально уполномоченными в области охраны окружающей среды и природопользования органами, органами местного самоуправления, администраций субъекта РФ.

---

[8] СЗ РФ, 2001г., 2001г., №33, ст. 3430

[9] В ходе исследования был составлен перечень такого рода законодательных и подзаконных актов, включающих только по принятым Министерством природным ресурсов РФ актам 80 наименований, по принятым Роскомнедра (до ликвидации) - 35 наименований.

Даже неполный перечень лицензий с учетом их классификации показывает, что сфера реализации норм об экологическом лицензировании весьма широка. В него вовлечены многочисленные субъекты, как выдающие лицензии и контролирующие их соблюдение, так и заявители (природопользователи).

Рассмотрим элементы разрешительной системы

Лицензия является официальным документом, который разрешает определенному лицу (лицам) осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

В российском законодательстве подробно урегулированы основания выдачи, приостановления, аннулирования лицензий, установлен перечень документов, необходимых для получения лицензии и порядок их регистрации, а также обжалования решений и действий лицензионных органов. Применительно к отдельным видам лицензий (разрешений) вводятся дополнительные условия или требования, к примеру, необходимо наличие подлинника лицензии при осуществлении вида деятельности (например, на судне, ведущем добычу живых ресурсов в исключительной экономической зоне и в ряде других случаев). Разовые и генеральные лицензии на внешнеэкономические операции с контролируемыми возбудителями заболеваний, токсинов, оборудованием и технологиями (выдаются на основании решения Правительства РФ уполномоченным органом, т.е. Министерством экономического развития и торговли РФ по согласованию с другими ведомствами; вывоз из РФ контролируемого оборудования и технологий в форме технических данных без их передачи иностранному лицу с целью временного использования на территории иностранного государства с последующим возвратом на территорию РФ осуществляется по разрешению Комиссии по экспортному контролю РФ.).[10]

Заявка на получение разрешения (лицензии) должна содержать сведения: а) о заявителе, его юридическом адресе; б) основания для выдачи лицензии, например, международный договор, выделенные квоты на добычу морских биоресурсов; в) указание на конкретный вид деятельности, описание используемых средств; г) указание сроков, места; д) перечень природоохранительных мероприятий; описание мер и способов ликвидации чрезвычайных ситуаций в случае их возникновения и мер предотвращения экологического и иного ущерба. Исходя из этого, для получения лицензии заявитель, как минимум, должен представить следующие документы: а) заявление о выдаче лицензии (разрешения) с указанием своих идентифицирующих признаков, т.е. наименования и

---

[10] См. Указы Президента РФ «Об утверждении Списка возбудителей заболеваний (патогенов) человека, животных и растений, генетически измененных микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю» от 8 августа 2001г. (СЗ РФ, 2001г., № 33 (часть II), ст. 3440), « Об утверждении Списка химикатов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы при создании химического оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль» от 28 августа 2001г. (СЗ РФ, 2001г., № 36, ст. 3542).

организационно-правовой формы юридического лица, места его нахождения либо данных, удостоверяющих личность индивидуального предпринимателя; б) описание вида деятельности (перечня работ и услуг); в) указание срока, в течение которого будет осуществляться деятельность; в) копии учредительных и регистрационных (в том числе в налоговых органах) документов; г) документ, подтверждающий внесение платы за рассмотрение заявления о выдаче лицензии; д) нормативно-техническую документацию, касающуюся планируемой деятельности; е) описание деятельности (объемы, сроки, место, технические средства и проч.). В ряде случаев необходимо также указать сведения об уровне образования или квалификации работников, подтвержденных данными соответствующих документов и предоставить копии документов, подтверждающих экологическую и промышленную безопасность лицензируемой деятельности или объектов, на которых она будет осуществляться, а также копии заключений, выданных соответствующими органами о соответствии условий лицензируемой деятельности тем или иным требованиям, например, пожарной безопасности; документы, подтверждающие наличие у соискателя определенного имущества и др.

Значение материальных и процессуальных норм, регулирующих порядок и условия выдачи лицензий, иллюстрируется тем, насколько детальными они являются. Так, установлены специальные Правила представления запросов на проведение морских научных исследований в исключительной экономической зоне РФ и принятия по ним решения от 28 марта 2001 г. [11]. Иными словами, Правительство РФ сочло необходимым регламентировать не только порядок выдачи разрешений, но и предшествующие ему вопросы (стадии), т.е. содержание и особенности рассмотрения запросов, документы, прилагаемые к запросу, порядок его рассмотрения, основания для отказа в выдаче разрешения на проведение морских научных исследований.[12] В Приложении к указанному Постановлению определяются форма запроса (с подробным описанием судна, данных об экипаже, маршрутах и датах движения от точки пересечения границы до района

[11] СЗ РФ, 2001, № 15.ст.1490

[12] К основаниям для отказа относятся а) создание или возможность создания угрозы безопасности РФ; б) несовместимость с требованиями защиты морской среды, живых и неживых ресурсов; в) проведение буровых работ на морском дне, использование взрывчатых веществ, пневматических устройств или привнесение вредных веществ в морскую среду; создание помех деятельности, проводимой РФ при осуществлении суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне; г) несоответствие информации о характере и целях исследований указанным в запросе сведениям; а также если д) морские научные исследования имеют непосредственное значение для разведки и разработки живых и неживых природных ресурсов; з) заявитель имеет невыполненные перед РФ обязательства, вытекающие из ранее проведенных исследований.

исследований и в нем, целей и проекта исследования, видов, методов, технических средств работы, возможного воздействия на окружающую среду, мер по страхованию за ущерб окружающей среде, планируемых результатов и форм их использования) и форма разрешения, где должны быть отражены аналогичные данные, а также указаны адреса научных учреждений РФ для передачи данных и образцов, полученных в результате морских научных исследований.

Как правило, решение о выдаче лицензии принимается в течение 30 дней, а сама лицензия выдается в течение 3 дней с момента подтверждения соискателем уплаты лицензионного сбора.

Основания для отказа в выдаче разрешения немногочисленны. Этот наличие недостоверной или искаженной информации в документах заявителя и несоответствие его лицензионным требованиям и условиям. Ниже будут показаны на конкретных примерах коррупционные механизмы, действующие – надо сказать, весьма успешно, несмотря на такую детальную регламентацию, а иногда и благодаря ей, поскольку трудности в сборе указанных документов порождают потребность в коррупционных услугах.

Обжалование отказа в выдаче лицензии или иных действий лицензионного органа происходит в судебном или административном порядке. При этом законодательством предусмотрена возможность проведения независимой экспертизы за счет соискателя на основании договора между лицензирующим органом и экспертами (компетентными специалистами, организациями). Это один из немногих потенциально эффективных правовых инструментов преодоления коррупционного давления со стороны должностных лиц органов, выдающих лицензии. Положительное заключение является основанием предоставления разрешения.

Лицензия - официальный документ, поэтому она обладает следующими обязательными атрибутами, отсутствие которых делает ее недействительной: а) наименование лицензирующего органа; б) идентификационные данные получателя; в) лицензируемый вид деятельности с описанием; г) срок действия; д)лицензионные требования и условия осуществления данного вида деятельности; е) дата принятия решения о выдаче лицензии; ж) номер лицензии и дата ее выдачи.

Все выданные разрешения (лицензии) подлежат учету в реестрах, которые ведет соответствующий лицензионный орган. В положениях о конкретных видах лицензирования указываются сроки действия этих документов. Они различны и могут

определяться как разовые, до 1 года, сезонные, 3 года, 5 лет, от 3 до 5 лет, либо во временных пределах, установленных законом, на меньший срок - по желанию заявителя. Для всех лицензий, подпадающих под действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлен единый срок действия – 5 лет.

Реестр лицензий. В нем содержатся данные о: лицензиате, лицензирующем органе, лицензируемой деятельности и ее сроках, номере лицензии и дате выдачи, регистрации в реестре, основаниях и датах приостановления и возобновления действия лицензии, основании и дате аннулирования лицензии.

Переоформление или продление лицензий осуществляется на основании подачи соответствующего заявления, предоставления документов о проводимой деятельности при отсутствии сведений о нарушении лицензиатом требований законодательства и условий выданной лицензии.

Приостановление действия разрешения происходит в случаях: а) нарушения лицензионных требований и условий; б) невыполнения решений лицензирующего органа об устранении выявленных нарушений.

Аннулирование выданных разрешений может проходить двумя способами. Первый - по решению лицензирующего органа, если не был уплачен лицензионный сбор, ликвидировано юридическое лицо. Второй - по решению суда.[13]

Права и обязанности лицензирующего органа по контролю за соблюдением законодательства о лицензировании. Они в целом соответствуют контрольно-надзорным полномочиям, общепринятым в области государственного управления. Это проведение проверок, запрос объяснений и информации; составление актов (протоколов) о выявленных нарушениях; обязывание лицензиата к устранению нарушений, предупреждение и т. п.

Российское законодательство в связи с регулированием экологического лицензирования устанавливает ряд запретов и ограничений, например, запрет на передачу третьим лицам права на использование лицензии.

---

[13] Например, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в случае обнаружения недостоверных или искаженных данных, обнаруженных в поданных заявителем документах, либо неоднократного или грубого нарушения лицензиатом требований и условий, либо незаконности решения о выдаче лицензии подает заявление в суд об аннулировании лицензии и вправе приостановить ее действие вплоть до решения суда.

За нарушение правил экологического лицензирования предусмотрена юридическая ответственность: в УК РФ и многими статьями КоАП РСФСР. В актах, регулирующих организацию и порядок деятельности органов экологического управления, регламентируются их функции (компетенция) по лицензированию и определяются его виды.

Краткое описание порядка лицензирования позволяет обозначить те «точки», в которых: возникают потребности в коррупционных услугах, запускаются в действие коррупционные механизмы, возможны нарушения законодательства, необходимо принятие профилактических мер.

Признаки коррумпированного экологического лицензирования.

К ним относятся противоправность, связанность его с иными нарушениями, специальная субъектность, включенность в процесс экономической деятельности, регионализм и распространенность. Рассмотрим их поочередно.

а) П р о т и в о п р а в н о с т ь. Это достаточно сложная характеристика. Противоправность коррупционного экологического лицензирования устанавливается, во-первых, как нарушающая предписания экологического законодательства о лицензировании, которое является более чем объемным и по количеству норм и по количеству содержащих их источников права (в том числе федеральных законов и кодексов, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, ведомственных нормативных правовых актов Министерства природных ресурсов РФ, Госгортехнадзора России, Росгидромета и иных федеральных органов, обладающих соответствующей компетенцией в области экологического лицензирования и (или) являющихся звеньями разрешительной системы). Иногда требуется обращение к актам законодательства административного, финансового, налогового и иного, устанавливающего либо правила общего характера, касающиеся лицензирования, либо правила специальные или смежные с предписаниями экологического права. Во-вторых, коррупционному экологическому лицензирования присуща уголовная и административно-правовая противоправность, поскольку в действующих УК РФ и КоАП РФ, вступившем в силу с 1 июля 2002г. (а ранее - КоАП РСФСР) содержится целый ряд статей, устанавливающих ответственность за нарушения законодательства в данной области. Речь идет о нормах уголовного закона (ст. 246, 247, 253, 255 и другие главы 26 УК РФ; [14] гл. 30 УК РФ)[15] и КоАП РФ[16] (ст. 7.1., 7.3, 7.4, 7.5,7.6, 7.8,7.9,7.10, 7.11, 7.14, 7.16 гл.7 «Административные нарушения в области охраны собственности»; ст. 8.1, 8.2., 8.3, 8.5, 8.6, 8.12, ч.2 ст.8.14, ст. 8.17, 8.18, 8.19, 8.20 и многие другие статьи гл.8 «Административные правонарушения в области охраны

---

[14] См. Дубовик О.Л. экологические преступления. Комментарий к главе УК РФ. М., 1998г.; Лопашенко Н.А. экологические преступления. Комментарий к гл. 26 УК РФ, СПБУ, 2002г.; Комментарий к КоАП РСФСР 5-е издание. М., 2002г., и др.

[15] См. например, Жалинский А.Э. Комментарий к гл. 30 – В Практическом комментарии к УК РФ / Под редакцией Х.Д. Аликперова и Э.Ф. Побегайло. М., 2001г. и др.

[16] На момент завершения исследования вышел в свет один Комментарий к новому КоАП РФ в издательстве «Юрист», но находится в печати еще несколько. В одном из них к указанным статьям дан комментарий мною. Это издание является продолжением названного выше Комментария к КоАП РСФСР и выпускается тем же издательством «Проспект».

природной среды и природопользования»; ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также ряд статей об административных правонарушениях против порядка управления (гл. 19 и др.)[17] При этом следует учитывать, что диспозиции перечисленных и иных норм УК РФ и КоАП РФ построены с использованием различных юридико-технических приемов: иногда в них прямо формулируется составы самовольного, то есть без надлежащего разрешения, природопользования или составы нарушения условий лицензий (разрешений); иногда эти признаки в скрытом виде подразумеваются, например, в случае формулирования состава о нарушении экологических требований при производстве работ (понятно, что в число экологических требований входит и получение соответствующей лицензии);

б) связанность коррупционного экологического лицензирования с нарушениями законодательства о регистрационной, уведомительной и сертификационной системах, о государственном экологическом контроле и надзоре и с коррупционным поведением занятых в них лиц объясняется тем, что все перечисленные системы дополняют друг друга, а регулирующие их правовые предписания в принципе «сливаются», образуя единое правовое пространство, выстраивая цепочку действий лиц, заинтересованных в получении лицензий или включении в нее (исключении из нее) особых условий. Проиллюстрируем это на примере экологической регистрации.

В России экологическая регистрационная система стала активно развиваться в 90-е годы прошлого столетия под влиянием нескольких факторов. Среди них: переход к рыночной экономике и большая свобода экономических, предпринимательских, производственных отношений; потребность в упорядочении деятельности, способной оказать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, и в обеспечении возможности таковую контролировать; необходимость отслеживать экологическую информацию; систематизировать ее; выполнение международных обязательств, касающихся ограничений по экспорту/импорту технологий и материалов, могущих быть использованными для производства оружия массового уничтожения, озоноразрушающих веществ и т.п.; научные открытия и темпы их реализации в практике, например, в области биотехнологий, и др. Регистрационная деятельность в сфере охраны окружающей среды служит основой при осуществлении таких функций экологического управления как информационное обеспечение, контроль, надзор, лицензирование и других.

---

[17] Особенностями российской правовой системы является наличие только одного источника права, устанавливающего уголовную ответственность, - УК РФ. Нормы же об административной ответственности могут содержаться в КоАП РФ (то есть в Федеральном законе), так и в законах субъектов РФ об административных правонарушениях. До принятия нового КоАП РФ они часто включались в специальные экологические законы (см. об этом Дубовик О.Л. «Реформа законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения.- Юридический мир. 2002г., № 4, с. 26-29.

Регистрация представляет собой внесение в единый по форме официальный документ (Реестр, Регистр, Каталог, Список, Баланс) сведений о том или ином объекте природопользования, источнике деятельности или средстве воздействия на окружающую среду. В случаях, когда регистрация проводится в установленном законом порядке органами исполнительной власти, наделенными соответствующей компетенцией, она приобретает статус государственной. Юридическим последствием регистрации является выдача официального свидетельства (или отметка о таковой), необходимого наряду с иными документами для осуществления деятельности.

Таким образом, регистрация - это процесс фиксации определенной деятельности, либо ее результатов, либо средств осуществления, проводимый уполномоченным органом государственного управления (организацией) в установленной экологическим законодательством форме с последующим оформлением в специальном документе. Процессуальные нормы регламентируют использование этого инструмента с большей или меньшей степенью детализации. Как и любое административно-правовое средство регистрация может быть мощным фактором, повышающим эффективность охраны окружающей среды, и, напротив, приводить к чрезмерной бюрократизации, увеличению расходов на охрану окружающей среды, порождать и стимулировать коррупционное поведение, должностные преступления (взятки, служебные подлоги и пр.)

Цели государственной экологической регистрации: выявление свойств регистрируемого объекта, представляющих опасность для жизни и здоровья человека, окружающей среды; оценка соответствия санитарно-гигиеническим, ветеринарным, иным нормам не только самого объекта регистрации, например продукции, но и условий его изготовления, оборота, эксплуатации и т.п.; оценка эффективности мер по предотвращению вредного воздействия объекта регистрации на здоровье человека и окружающую среду при его изготовлении, обороте, использовании, эксплуатации, утилизации или уничтожении.

Регистрация может быть обязательной или добровольной. Например, **обязательной** регистрации подлежат все лицензии на природопользование. Экологическая регистрация, как и многие иные юридически значимые процедуры, характеризуется рядом признаков: временным, пространственно-территориальным, объектным, субъектным.

Временной признак. Он выступает в трех смыслах. Так, регистрация 1) осуществляется в течение определенного срока (например, заявление должно быть рассмотрено в течение 30 или 40 дней), и 2) действительна на определенный срок, например, на пять лет, который устанавливается календарно, т.е. в днях, годах либо на неопределенный срок (к примеру, «на весь период промышленного изготовления российской продукции или поставок импортной продукции»), до начала осуществления деятельности – на этапе подготовки к производству, до ввоза импортной продукции на территорию РФ.

Пространственный признак. Регистрируемая деятельность может осуществляться (а продукты, материалы производиться, использоваться) на всей территории страны, в определенных местах разрешаться, в определенных местах запрещаться

Объекты регистрации. Они чрезвычайно разнообразны. Это: 1) деятельность (например, по разведке и разработке ресурсов континентального шельфа); 2) вещества и материалы (в том числе опасные химические и биологические вещества); 3) продукция и продукты (например, пищевые продукты, компонентами которых являются генно-инженерно-модифицированные организмы); 4) технологии[18] 5) лица, пострадавшие в результате радиационных аварий и катастроф; 6) производственные объекты (например, отнесенные к опасным промышленным).

Субъекты регистрации. В зависимости от принадлежности регистрируемого объекта ими могут быть Федеральный горный и промышленный надзор России, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Министерства здравоохранения РФ, иные ведомства.

Порядок регистрации. Он устанавливает, какие документы подаются, кем и как, в какие сроки проверяются. Для регистрации необходимо: а) со стороны заявителя подать сведения о себе и об объекте регистрации с описанием признаков объекта, его ведомственной и/или территориальной принадлежности, указанием видов деятельности,

---

[18] Например, на Целлюлозно -бумажном комбинате «Успрус» в Калининградской области возникла конфликтная ситуация в связи с возможностью перехода на технологию полной бесхлорной отбелки (TCF) и заключением контракта со шведской фирмой «Эка кемикалз» на проведение производственных испытаний по технологии TCF. Результаты испытаний показали низкое качество данной технологии, которая, соответственно, не получила государственной регистрации и не была внедрена на ЦБК. В 2000г. австрийская фирма «Ленцинг-Техник» разработала для комбината концепцию бессточной промывной станции (технология ECF), при которой водопотребление и сброс загрязняющих веществ со стоками снижаются не менее чем в два раза, а сточные воды этой отбеливающей установки не содержат токсичных и биоаккумулирующих веществ. В итоге шведская фирма не получила ни этого конкретного заказа, ни регистрации для своей технологии после пробных испытаний, ни лицензии на ее применение. (см. Смирнова И. Экологический рэкет в Калининграде.- http:// www.ng.ru/ regions/ 2001 –09-07/4_reket.html

являющейся объектом регистрации или связанной с использованием объекта регистрации, если таковая деятельность требует получения лицензии; в случаях, указанных в законе - протоколов (результатов) регистрационных испытаний и заключений экологической и иных экспертиз; уплатить соответствующие сборы; б) со стороны органа, принимающего решение о регистрации – рассмотреть представленные документы; соблюдать сроки; выдать свидетельство о регистрации и внести соответствующую запись в Реестр или иной документ либо направить мотивированный отказ в регистрации; впоследствии контролировать соблюдение установленных условий.

Государственная регистрация включает: а) экспертизу документов, представляемых заявителем; б) экспертизу результатов проведенных токсикологических, гигиенических, ветеринарных, иных исследований объекта; в) внесение сведений об объекте и его владельце (изготовителе, пользователе) в реестр (регистр, список); г) выдачу свидетельства о государственной регистрации.

Заявитель представляет: заявление о проведении государственной регистрации с указанием наименования и юридического адреса (для индивидуальных предпринимателей - паспортных данных); нормативные и технические документы, регулирующие производство, использование регистрируемого объекта; заключения по результатам проведенных экспертиз и испытаний; копии документов, подтверждающих свойства и безопасность регистрируемого объекта; документ, подтверждающий внесение платы за рассмотрение заявления о регистрации; паспорт безопасности используемого при изготовлении продукции вещества (материала), зарегистрированного, в свою очередь, в установленном порядке. За проведение государственной регистрации взимается отдельная плата. Бланки регистрационного свидетельства являются документами строгой отчетности и изготавливаются по технологии, обеспечивающей их защиту от подделки. Копии регистрационного свидетельства хранятся в регистрационном органе.

Формы регистрации. Они носят разные названия. Это списки, реестры, регистры, книги, каталоги, балансы.

Правовые и фактические последствия регистрации. Ими являются: присвоение регистрационного номера, обязательно - внесение в Регистр, Реестр либо аналогичные по статусу формы, выдача свидетельства о регистрации с указанием срока действия. Применительно к разным объектам эти сроки определяются на 2, 5, 10 лет и т.п.. Кроме того, установлен порядок (в ряде случаев упрощенный) перерегистрации объекта после

истечения указанного в свидетельстве срока. Наконец, одним из последствий является применение ответственности за нарушение запретов, установленных в законодательстве об экологической регистрации и ее порядке.

Основания отмены и отказа в регистрации. Исключение объекта из государственного реестра (т.е. отмена регистрации) проводится в случаях его ликвидации, вывода из эксплуатации, существенного изменения свойств зарегистрированного объекта и т.п. по решению органа, зарегистрировавшего данный объект. Отказ в регистрации может быть основан на отсутствии достоверных научных и технических данных, методов оценки свойств регистрируемого объекта. *Приостановление действия регистрационного свидетельства.* Оно проводится регистрационным органом в случаях нарушения требований безопасности, качества, отсутствия или невозможности обеспечить эффективные меры предотвращения вредных воздействий на здоровье человека и среду его обитания, иных нарушений. Аннулирование регистрации осуществляется в случае выявления ранее не известных опасных качеств объекта, невозможности устранения нарушений требований экологического и иного законодательства. Решение об аннулировании регистрационного свидетельства с подробной мотивировкой в письменной форме доводится до лицензиата.

Обжалование решений об отказе в регистрации осуществляется в административном или судебном порядке.

Виды регистрации. Российским законодательством предусмотрены следующие случаи регистрации и ведения реестров (регистров): 1) регистрация работ по изучению, разведке и разработке неживых ресурсов, составление федерального баланса запасов неживых ресурсов; 2) регистрация лицензий на природопользование и оказание воздействий на окружающую среду; 3) Государственный реестр объектов размещения отходов и 4) Федеральный классификационный каталог отходов; 5) государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов; 6) регистрация и ведение государственного реестра опасных производственных объектов; 7) регистрация генно-инженерно-модифицированных организмов и ведение сводного реестра; 8) государственная регистрация лекарственных средств; 9) регистр гидротехнических сооружений; 10) регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ; 11) государственная регистрация недвижимого имущества и сделок с ним, учет земельных участков; 12) государственная регистрация лиц, пострадавших от радиационного

воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, 13) Государственный реестр пищевых продуктов, материалов и изделий, разрешенных для изготовления на территории РФ или ввоза на территорию РФ и оборота, 14) Государственный реестр новых пищевых продуктов животного происхождения, 15) Государственный реестр отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, а также отдельных видов продукции, впервые ввозимой на территорию РФ, к которым относятся материалы, устройства и другие технические средства водоподготовки, предназначенные для использования в системах хозяйственно-питьевого водоснабжения, дезинфицирующие, дезинсекционные и дератизационные средства для применения в быту, в лечебно-профилактических учреждениях и на других объектах для обеспечения безопасности и здоровья людей (кроме применяемых в ветеринарии), а также товары бытовой химии; 16) Государственный реестр по сертификации и аккредитации, проводимый Госстандартом; 17) регистрация и присвоение номера по КАС (Chemical Abstracts Service Registry Number) для объектов, занесенных в Список химикатов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы при создании химического оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль; 18) регистрация внешнеэкономической деятельности в отношении объектов, включенных в Список возбудителей заболеваний (патогенов) человека, животных и растений, генетически измененных микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю; 19) Единый государственный реестр земель; 20) реестр стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов.[19]

---

[19] Кроме перечисленных выше видов экологической регистрации следует назвать связанные с ней регистрацию юридических лиц - копия свидетельства о такой регистрации является обязательным документом, предоставляемым заявителем для регистрации вида деятельности, продукции, материалов. В государственный реестр включаются сведения: а) наименование и юридический адрес организации, данные, удостоверяющие личность индивидуального предпринимателя (страна происхождения импортной продукции); наименование объекта регистрации, например, продукции и товарный знак при его наличии; сведения о нормативных и технических документах, по которым продукция производится; перечень опасных свойств объекта, продукции с указанием их параметров; сведения о мерах безопасности, выполнение которых необходимо при изготовлении, обороте, использовании продукции, эксплуатации объекта, осуществления деятельности; номер и дата выдачи регистрационного свидетельства; наименование и юридический адрес регистрационного органа. Сведения об объектах регистрации, приостановлении или аннулировании регистрационного свидетельства, исключении из реестра могут быть опубликованы и предоставлены заинтересованным лицам при соблюдении условий ограничения распространения сведений конфиденциального характера и защиты авторских прав.

Рассмотрим подробно регистрацию выданных лицензий на примере обязательной регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне РФ, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам (аналогичным образом регистрируются лицензии на промысел водных биоресурсов во внутренних морских водах, территориальном море и континентальном шельфе РФ). Эти лицензии выдаются в пределах выделенных лимитов и квот и подлежат регистрации органом, выдавшим лицензию. Сама выдача лицензии заявителю осуществляется только после ее оформления и регистрации, а незарегистрированная (или не имеющая сведений о регистрации) лицензия является недействительной.

В нормативных документах об этом виде регистрации не всегда обозначена ее форма, иногда упоминается реестр или говорится об учете выданных и зарегистрированных лицензий, но при этом указывается, что в регистрационных документах должны быть отражены сведения о: наименовании органа, выдавшего лицензию, основаниях выдачи, о владельце лицензии, иных данных, например, о названии и типе рыбопромыслового судна, районе промысла, рыбопромысловом участке, объекте и виде промысла, разрешенных орудиях лова, сроке действия лицензии, регистрационном номере и дате выдачи лицензии, иные сведения.

Платность регистрации. В нормативных актах, регулирующих правила (порядок) экологической регистрации устанавливается два вида платы: за рассмотрение заявления о регистрации, и за саму регистрацию (выдачу свидетельства). Например, за рассмотрение регистрационным органом заявления о проведении государственной регистрации взимается плата в размере 300 рублей, которая зачисляется в федеральный бюджет, а проведение регистрации – в размере 1000 рублей, также зачисляемая в федеральный бюджет.

Несколько в меньшей степени (поскольку и масштабы ее меньше) развита связанность коррупционного экологического лицензирования с уведомительной системой, хотя здесь практика указывает на коррупционные механизмы и наличие коррупционного потенциала. К примеру, при выдаче лицензий Федеральный орган исполнительной власти по рыболовству обязан уведомить федеральные органы исполнительной власти по охране окружающей среды и другие уполномоченные органы о выданных и зарегистрированных лицензиях на добычу вводных

биоресурсов континентального шельфа, исключительной экономическсой зоны внутреннего и территориального морей.

Но практика показывает, что очень часто орган, принимающий решение, «забывает» сообщить о самом факте предоставления такого права, либо предварительно согласовать условия лицензии. Нередки случаи, когда один из субъектов лицензирования фактически узурпирует право рассмотрения запросов и выдачи разрешительных документов, отстраняя неявно, а иногда даже демонстративно от участия в этом другого субъекта. (Ниже будут приведены конкретные примеры, в частности, из деятельности МСХ РФ). По российскому законодательству обязательное и добровольное уведомление бывает трех типов. Уведомления на уровне органов исполнительной власти (обмен обязательной, предусмотренной законодательством информацией о юридически значимых действиях, например, о принятых решениях, о выданных, зарегистрированных документах). В этих случаях используются обороты: «по согласованию», «с обязательным сообщением», «уведомляю». Второе – это заявления и декларации, подаваемые субъектами хозяйственной и иной деятельности в органы исполнительной власти, а также контрольные природоохранные органы. Уведомления этого типа могут быть обязательными и добровольными; Третье - это подтверждения, которые направляются субъектами хозяйственной деятельности с установленной периодичностью (ежегодно) о неизменности производственного процесса, используемого сырья, материалов, технологий, оборудования, воздействия, оказываемого на окружающую среду (и его объемов), например, при образовании и размещении отходов.

Наконец, связанность коррупционного экологического лицензирования с экосертификационной системой достаточно очевидна. Это объясняется тем, что экологическая сертификация является разновидностью сертификации продукции и услуг и означает деятельность по подтверждению соответствия готовой продукции или иного сертифицируемого объекта предъявляемым к нему требованиям по охране окружающей среды и экологической безопасности. Экологическая сертификация бывает двух видов: *обязательная* и *добровольная.* Перечень объектов, подлежащих обязательной

экологической сертификации, устанавливается либо специальным законодательством, либо Министерством природных ресурсов.[20]

Обязательной сертификации подлежит древесина, отпускаемая на корню и второстепенные лесные ресурсы [21](ст. 71 Лесного кодекса РФ); продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах (ст.7 ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов"), определенные виды пищевых продуктов, материалов, изделий, услуг, систем качества по Перечню, утверждаемому Правительством РФ (ст.12 ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов"). [22]

Здесь коррупционный потенциал имеет самостоятельное значение и, на мой взгляд, нуждается в изучении в такой же степени как и проблемы незаконной коррумпированной торговли окружающей средой и иных направлений экологической криминологии.

Обобщая сказанное, следует выделить такие проявления признака связанности:

1) н а р а с т а н и е общего коррупционного потенциала;
2) с л и я н и е коррупционных механизмов, существующих в отдельных системах в единый механизм получения незаконных вознаграждений за «помощь» при оформлении пакета документов по экосертификации, регистрации и лицензированию, при ускорении прохождения процедур, при предоставлении незаконных льгот и преимуществ, при уклонении от контроля и т.п.;
3) у с и л е н и е потребностей в «комплексном обслуживании», в наборе коррупционных услуг;
4) с т р е м л е н и е к созданию преступных групп, в которых распределены как роли, так и незаконно полученные доходы за оказание коррупционных услуг;
5) н а р а щ и в а н и е сумм незаконных доходов.

В) С п е ц и а л ь н а я с у б ъ е к т н о с т ь. Данный признак коррупционного экологического лицензирования нуждается в рассмотрении по ряду соображений. Он обозначает те сферы государственного экологического управления, которые обладают реальным и потенциальным коррупционным ресурсом. При этом нужно учитывать, что сама по себе структура (внешняя) государственного экологического контроля очень сложна [23].

Еще более сложно внутреннее строение органов государственного экологического управления. Вдобавок, обе они подвергаются постоянным преобразованиям.[24] Далее, используя именно этот признак, можно определить его помощью два круга лиц, задействованных в коррупционном экологическом лицензировании: предоставляющих

---

[20] Временный перечень нормативных документов для экологической сертификации уже насчитывает более 230 актов.

[21] Ст. 71 лесного кодекса РФ от 29 января 1997г. - СЗ РФ, 1997г., №5, ст. 610.

[22] … от 2 января 2000г. - СЗ РФ, 2000г, №2, ст. 150

[23] См. Указ президента РФ от 17 мая 2000г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» - СЗ РФ, 2000г., № 22, ст.

[24] Подробнее см. Дубовик О.Л. 2экологическое право в вопросах и ответах», Москва, 2001г., с.

коррупционные услуги и пользующихся ими. Наконец, можно на основании этого проводить дальнейшую типизацию нарушителей, а затем и разрабатывать дифференцированные методы воздействия на них с целью пресечения противоправного поведения, профилактики преступлений и иных правонарушений в этой области.

К субъектам экологического лицензирования относятся:

1) Министерство природных ресурсов РФ[25] и входящие в него подразделения, в том числе Государственная служба контроля в сфере природопользования и экологической безопасности (около 300 чел.); Государственная лесная служба с государственной лесной охраной и 1800 лесхозами (около 100000 человек), Государственная служба Геоконтроля (271 чел.); и т.д. Кроме этого, в Министерстве образованы Департаменты природных ресурсов по федеральным округам, отделы Госводконтроля а также бассейновые водные управления и Комитет по Управлению водными ресурсами озера Байкал. На МПР РФ возложены функции лицензирования недропользования, лесопользования, водопользования, пользования объектами животного мира, выдачи разрешений на изъятие из окружающей среды объектов животного мира, отнесенных к редким исчезающим видам, занесенным в Красную книгу РФ и многие другие.

2) Министерство сельского хозяйства России, в структуре которого действуют выделенные по функциональному и объективным признакам сельские лесхозы (это государственные учреждения по управлению лесами сельскохозяйственных организаций). На МСХ России возложены функции по лицензированию: деятельности, связанной с обращением пестицидами и агрохимикатами, в области мелиорации земель, пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, хозяйственной деятельности на территории государственных природных заказников, ветеринарной деятельности и т.п., а также функции по регистрации, контролю и сертификации.[26]

3) Министерство здравоохранения России и входящая в него Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, которая на ряду с решением задач санитарного контроля выдает гигиенические сертификаты по условиям специального водопользования, обращения с опасными веществами и отходами и др.[27]

4) Министерство РФ по атомной энергии в числе прочих функций согласовывает заявление на выдачу лицензий на экспорт и импорт ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов, соответствующих технологий и прочее. [28]

5) Министерство промышленности, науки и технологий РФ. На него возложено лицензирование проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море и исключительной экономической зоне,

---

[25] См. Положение об МПР РФ от 25 сентября 2000г. - СЗ РФ, 2000г., № , ст

[26] См. Положение об МСХ РФ от 29 ноября 2000г. - СЗ РФ 2000, № 49, ст. 4824.

[27] См. Положение о Минздраве России от 3 июня 1997г.- СЗ РФ, 1997., № 23, ст. 2691
См. Положение о Госсанэпидслужбе от 30 июня 1998г., СЗ РФ, 1998г., № 27, ст.3197.

[28] См. Положение о Минатоме России от 5 апреля 1997г., СЗ РФ 1997, № 15, ст. 1794, а также Постановления Правительства РФ от марта 2001г. «О государственном компетентном органе по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них» (СЗ РФ 2001г., № 13, ст. 1258), от 24 марта 2000г. «О департаментах Министерства РФ по атомной энергии» (СЗ РФ, 2000, № 13, ст. 1382).

на континентальном шельфе РФ, работ в области генно-инженерн6ой деятельности и биотехнологий.[29]

6) Министерство обороны РФ, в рамках которого действует экологическая служба вооруженных сил [30]
7) Государственный комитет по рыболовству[31]
8) Федеральный горный и промышленный надзор России ведет лицензирование видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств и работ при пользовании недрами, при перевозке опасных грузов на магистральном и промышленном железнодорожном транспорте, с использованием промышленных взрывчатых веществ. а также специальные разрешения и согласовывает условия лицензий на пользование недрами совместно с МПР РФ (на застройку площадей залегания полезных ископаемых, согласовывает горные отводы и т.д.)[32]
9) Министерство экономического развития и торговли РФ, которое в соответствие с п. 3 пп. 9 Положения о нем является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области лицензирования отдельных видов деятельности[33]
10) Федеральная пограничная служба РФ главным образом выполняет задачи по пресечению посягательств на водные (морские биоресурсы) континентального шельфа, исключительной экономической зоны, территориального моря РФ и в этой связи контролирует условия соблюдения лицензий на добычу, порядок их выдачи; в ряде случаев с органами ФПС согласовываются решения о предоставлении лицензий.[34]
11) Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет лицензирование деятельности по увеличению или уменьшению осадков, регулированию электрической активности атмосферы и т.п.[35]

Г) Признак в к л ю ч е н н о с т и коррупционного экологического лицензирования в процессы экономической (хозяйственной, предпринимательской и иной) деятельности означает, что оно нередко является «необходимым» условием начала или в целом осуществления такой деятельности. Поскольку российское законодательство в подавляющем большинстве случаев в качестве обязательного требования предусматривает лицензирование и собственно деятельности и

---

[29] См. Положение о Минпромнауке от 26 октября 2000, СЗ РФ 2000, № 45, ст. 4473.

[30] См. Алексеев Б.Н. Проблемы и пути решения обеспечения экологической безопасности деятельности вооруженных сил Российской Федерации - Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001г., с. 46-54.

[31] См. Постановление Правительства РФ от 10 февраля 1999 «Вопросы ведения Государственного комитета по рыболовству» СЗ РФ, 1999, № 7, ст. 919.

[32] См. Положение о Госгортехнадзоре России от 3 декабря 2001, - СЗ РФ , № 50 , ст. 4742

[33] См. Положение о Минэкономразвития от 21 декабря 2000г. – СЗ РФ, 2001г., №1, ст. 125

[34] См. положение о ФПС России от 2 марта 1995г., СЗ 1995г., № 10, ст. 863.

[35] См. Положение о Росгидромете России от 20 мая 1999г., - СЗ, 1999, № 22, ст. 2771.

См. Постановление Правительства РФ от 4 января 2001г, «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» СЗ 2001г., № 3 , ст. 240

отдельных ее этапов видов, и использования необходимых для этого материалов, технологий, веществ, здесь существует высокий коррупционный ресурс. Собственно говоря, при отсутствии этого признака, самого явления - коррупционного экологического лицензирования - не существовало бы практически в тех масштабах, которые имеют место в действительности. Речь могла бы идти только о таких специфических его видах как незаконные получение права на охоту, выписка лесных билетов или ордеров на мелкие партии древесины и другие виды лесных ресурсов для удовлетворения личных нужд и прочие индивидуально-ограниченные действия). Цена коррупционного экологического лицензирования высока именно потому, что оно представляет собой составляющую экономической деятельности (получение права на разведку, разработку месторождений углеводородного сырья, получение научных квот на добычу камчатского краба, сдача заготовленной древесины хвойных пород в пункты скупки с последующей доставкой в Китай, перегруз в морских водах «излишков» добытых морепродуктов с российских судов на японские - эти и другие примеры наглядно указывают на значение признака включенности.

Д) Р е г и о н а л и з м КЭЛ объясняется особенностями природно-географического районирования страны, неравномерным распределением запасов природных ресурсов, различия в развитостью инфраструктуры, отдаленностью или, напротив, близостью границ с другими странами, отдельные из которых являются активными потребителями незаконно добытых российских природных ресурсов, а потому фактически создают целую индустрию в этой сфере, объективными и субъективными ограничениями контроля за лицензируемой деятельностью и другими такого рода факторами. Полученная в ходе проведенного исследования информация свидетельствует о наличии неблагополучных - почти по всем показателям - регионов и во всех звеньях коррупционного механизма: от получения/выдачи разрешений до нарушения условий лицензий при природопользовании - (Дальний Восток), относительно устойчивых к коррупции районов (Урал) и коррупционных центров, завязанных на масштабную, приносящую большие прибыли незаконную выдачу лицензий, но не связанных с осуществлением их реализации (Москва).

Е) имеющаяся информация свидетельствует о широкой распространенности коррупционного экологического лицензирования, или, другими словами, массовости реализующего его поведения самыми разными по своему социальному статусу, профессиональной принадлежности, материальной обеспеченности людей, с одной стороны, а с другой, о затронутости этим явлением, распространении его на все сферы природопользования, на все виды природных ресурсов: недра и добычу полезных ископаемых, водные объекты и специальное водопользование, леса и заготовку древесины и других лесных ресурсов, перевод лесных земель в нелесные для незаконного строительства, животный мир и промышленное рыболовство, любительскую охоту, земли и отвод ценных сельскохозяйственных угодий для использования под строительство различных объектов, размещения отходов.

Криминологическая характеристика объекта исследования

Для начала справочно:

Состояние и динамика экологических преступлений в РФ за 1990-2000гг.

1990г. - 3413	1991г. - 3097	1992г. - 3356	1993г. - 3824	1995г. - 8066
1996г. -11096	1997г. - 6971	1998г. - 8773	1999г. -12413	2000г. - 14818

Для оценки представленных данных[36] следует учитывать, что общее количество зарегистрированных в стране преступлений в 2000г. сократилось на 1,6 %, но экологических возросло на 19,4%. В 1999г. также был отмечен опережающий прирост экологической преступности по сравнению с общей. Он составил 43,9% против 16,3%. Но все же, в общей массе зарегистрированных преступлений доля экологических невелика, хотя постепенно увеличивается (в 1999 г. она составляла 0.3% , в 2000г. – 0.5%).

Анализ данных об экологической преступности показывает, что начиная с 1999г. и вплоть до 1997г. намечался стабильный рост зарегистрированных преступлений. По всей видимости, ему способствовали две группы факторов: а) ухудшение экономических условий, начавшиеся преобразования в политико-экономических основах жизни общества и т.п., то есть условия трансформации, что привело к увеличению общего числа противоправных деяний, в том числе и экологических; б) принятие Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991г. и преобразования в системе государственного экологического контроля, возрождение и активизация деятельности природоохранных прокуратур (известно, что такого рода факторы всегда вызывают временный рост зарегистрированных преступлений). Затем - в 1997г. количество зарегистрированных экологических преступлений сократилось чуть ли не в двое. Это вполне понятно, так как с 1 января 1997г. вступил в действие УК РФ, содержащий много новых составов, существенно изменивший правовое регулирование уголовной ответственности за посягательства на окружающую среду. Адаптация лиц, осуществляющих борьбу с экологической преступностью к новеллам уголовного закона прошла быстро и достаточно успешно, и начиная с 1998г. отмечается значительный и стабильный прирост зарегистрированной экологической преступности.

Сравним приведенные выше общие данные с состоянием и динамикой тех видов экологических преступлений, которые в наибольшей степени связаны с коррупцией и часто сопряжены с нарушением требований в области экологического лицензирования.[37] Это браконьерство всех трех разновидностей, то есть незаконная

---

[36] Эти и другие статистические данные приводятся по ежегодным Государственным докладам о состоянии окружающей природной среды в РФ, а также сопутствующим работам российских криминологов. См., например: Жевлаков Э., Суслова Н экологическая преступность в Российской Федерации в 1990-2000гг.// Уголовное право, 2000, № 3 , с. 67-74; Виноградов В.П. Деятельность Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды// экологическое право, 2001г., №2, с.31-33; Его же. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М. 2000; О практике применения судами законодательства, предусматривающего ответственность за нарушение норм экологической безопасности (обобщение) - Бюллетень Верховного Суда РФ, 1997г., №5, с.20-24; Пономарев И.С. Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации (научн. Руководитель О.Л.Дубовик); Радчик О.Л. Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, (научн. Руководитель О.Л.Дубовик).

[37] Данные за период с 1991г. по 1999г. приведены Э. Жевлаковым и Н. Сусловой - Указанные сочинения с. 71. сведения за 2000г. обобщены не полностью и даны в виде показателей прироста

добыча водных животных и растений (ст. 256 УК РФ - ст. 163,164 УК РСФСР), незаконная охота (ст. 258 УК РФ – ст. 166 УК РСФСР), незаконная порубка (ст. 260 УК РФ – ст. 169 УК РСФСР), нарушение правил охраны и использования ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны (ст. 253 УК РФ – ст. 167 [1] - 167[8] УК РСФСР)[38], нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ - ст. 167 УК РСФСР)[39], нарушение режима особо охраняемых природных территорий (262 УК РФ)[40]

Ст. 256	Ст. 258	Ст. 260	Ст. 262	Ст.261	Ст. 255
1991 1396	1010	580	-	-	28
1992 1256	1016	951	-	-	18
1993 1557	806	1169	-	-	46
1994 2596	685	1740	-	-	55
1995 3891	740	3278	-	-	54
1996 4741	689	4820	-	-	37
1997 3279	826	2609	16	182	-
1998г. - 4682	832	2955	7	146	-
1999г.– 5489	972	5672	21	190	-
2000г.-42,7%	4,9%	50,7%			11

В 2000г. браконьерство всех трех видов составило 98,3% от числа экологических преступлений в стране; в 1999г. – 97,7%.

Рост общего количества осужденных за последние годы действия УК РСФСР (1990 - 1995гг) составил 116%. При этом за незаконное занятие рыбным и другим водным добывающими промыслами – на 112,8%, за незаконную порубку леса - на 2060%, за незаконную охоту количество осужденных осталось прежним. Всего по этим трем видам в 1995г. были осуждены 97% из числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности за совершение экологических преступлений по статьям УК РСФСР (за незаконное занятие рыбным промыслом – 55,1%, незаконную порубку – 33,8%, незаконную охоту – 8,2%, соответственно 2651 чел., 1750 чел., 423 чел). Эти преступления (по ст. 256, 260, 258, 261 УК РФ) остаются самыми распространенными: в 1999г. они составили 44,2; 45,7; 7,8 и 1,5%. За загрязнение водоемов и воздуха ежегодно осуждаются 10-12 человек, за загрязнение моря – 3-7 человек, что суммарно составляет менее ! осужденных, (а в 199г. их доля

отдельных преступлений в процентном соотношении к 1999г. по источникам ведомственной отчетности.

[38] Незадолго до принятия УК РФ в УК РСФСР были включены статьи 167 –3 - 167-8, предусмотревших ответственность за большую группу преступлений, посягающих на ресурсы континентального шельфа РФ и порядок деятельности в его пределах, но эти составы не вошли в текст УК РФ и до вступления его в силу дела по ним не рассматривались

[39] Здесь приводятся данные по числу осужденных лиц по ст. 167 УК РСФСР.

[40] Сопоставление признаков составов экологических преступлений по УК РСФСР и УК РФ и анализ изменений, представленное в форме развернутой таблицы, см, подробно О.Л. Дубовик «Экологические преступления. Комментарий к гл. 26 УК РФ», Москва, 1998г., с. 33-42.

уменьшилась до 0,19%); за нарушение режима заповедников, сопряженное с совершением иного экологического преступления, - 20 чел.

Коррупционное экологическое лицензирование недропользования.

Оно представляет собой наиболее «доходный» вид коррупции и связано с извлечением значительных денежных средств. Анализ практики лицензирования недропользования позволяет выделить те его сферы, которым присущ наибольший коррупционный потенциал.[41] Это три опережающих вида деятельности (позиции 1-3) по сравнению с иными видами незаконного пользования природными ресурсами.

1. Добыча углеводородного сырья на материке.
2. Добыча углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ.
3. Добыча золота и других драгоценных металлов и драгоценных камней.
4. Добыча морских биоресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ.
5. Заготовка лесных ресурсов в промышленных масштабах
6. Заготовка пушнины, кожевенного и иного сырья путем добычи диких животных в виде промысла

Во вторую группу входят, может быть более распространенные, но приносящие меньший экономический и экологический ущерб, не столь доходные виды (среди которых, тем не менее, нарушение порядка лицензирования недропользованием также занимает существенное место):

1. Пользование подземными водами и гидроминеральными ресурсами.
2. Пользование участками лесного фонда путем перевода лесных земель в нелесные.
3. Незаконная, любительская и спортивная, то есть непромысловая охота.
4. Незаконная порубка, производимая не в виде промысла, не на промышленной основе.
5. Добыча общераспространенных полезных ископаемых
6. Незаконная добыча водных биоресурсов во внутренних водоемах
7. Использование горных выработок, шахт, карьеров для размещения и захоронения отходов
8. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых.
9. Незаконное природопользование на особо охраняемых природных территориях, в их охранных зонах.

Классификация нарушений законодательства
о лицензировании недропользования

---

[41] Коррупционный потенциал можно выявить несколькими путями. Во-первых следует провести анализ правового регулирования. Дело в том, что уже при исследовании незаконной торговли окружающей средой были получены некоторые данные, свидетельствующие о высоком коррупционном потенциале в сфере экологического лицензирования, порождаемом наряду с другими факторами не только пробелами закона, но и отдельными его формулировками, в том числе ограничениями, особенностями процессуальных порядков. (Кроме того, следует замерить масштабы и объемы использования природных ресурсов и негативных воздействий на окружающую среду, установить количество пользователей окружающей среды, учесть статистику правонарушений, определить сферы наиболее доходной деятельности для выявления их коррупционного потенциала. На всех этапах лицензирования возникает потребность в коррупционных услугах, хотя и разной интенсивности.

В последнее время ряд договоров, заключенных по политически конъюнктурным соображениям был пересмотрен, такой пересмотр продолжается.

1. Нарушение федерального законодательства при оформлении лицензий и их аннулировании со стороны субъектов РФ.

Это довольно обширная группа нарушений с высокой коррупционной составляющей, наличие которой объясняется стремлением администраций отдельных субъектов РФ «переключить» как легальные, так и нелегальные доходы от недропользования в свою пользу, уводя их из под контроля федеральных органов, исключая их участие в процессе лицензирования и не передавая полученных законно средств в федеральный бюджет. При этом делаются попытки оправдать такое положение с ссылками на договоры, заключенные в свое время между федеральным центром и отдельными субъектами РФ о разграничении полномочий между ними, в том числе по природопользованию[42]. Во второй половине девяностых годов наиболее широко такая практика была распространена в республиках Татарстан и Башкортостан. Начиная с 2000г. безлицензионное пользование недрами при добыче углеводородного сырья в этих регионах снижается, хотя в республике Башкортостан все еще продолжают предоставлять недра в пользование на республиканских бланках лицензий, которые, естественно, не предусматривают с о в м е с т н у ю выдачу разрешений на недропользование федеральным органом управления государственным фондом недр, то есть МПР РФ и администрацией субъекта РФ. Но и в других субъектах РФ распространена выдача лицензий без участия в этом территориального органа МПР РФ - комитета по природным ресурсам, аннулирования лицензий, например, в Ханты-Мансийском автономном округе и других регионах.

2. Невыполнение сроков начала работ по эксплуатации месторождений.

Чаще всего это своеобразное «замораживание», имеющее своей целью недопущение конкурентов и выражающееся в приобретении лицензий на добычу полезных ископаемых заведомо впрок. В Ненецком автономном округе ОАО “АГД” получило еще в 1993 г. основную массу лицензий на эксплуатацию месторождений углеводородного сырья, перекрыв доступ к ним другим недропользователям, но не приступило к их разработке. Почти на десятилетие в результате этого заморожены не только огромные запасы нефти (только по категории С1 они составляют 227 млн.тонн или 27,1% от общих извлекаемых запасов нефти в Ненецком автономном округе), но и геологоразведочные работы на перспективных территориях северной части Тимано-Печорской провинции. Не желая потерять ресурсную базу ОАО “АГД” пытается отодвинуть еще на 10 лет сроки исполнения обязательных условий лицензий. Часто встречается предоставление права природопользования без конкурсов (аукционов), с фальсификацией объемов выставляемых на конкурс ресурсов (например, указываются запасы нефти 2,3 млн.тонн, тогда как они составляют 18,5 млн.тонн, одновременно заменяется категория нефти: вместо С1+С2 в документах конкурса обозначена категория Д1).[43] Другой пример, ОАО «Сибнефтьноябрьскнефтегаз» владеет лицензиями, полученными на основании Указа Президента РФ от 23.12.94г. №2274 и Постановления Правительства РФ от 1.03.95 №180 без конкурса. При этом большинство объектов до настоящего времени не введено в освоение.

---

[42] В последнее время ряд договоров, заключенных по политически конъюнктурным соображениям был пересмотрен, такой пересмотр продолжается.

[43] *См Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 3 апреля 2001 г. № 279 “Об усилении контроля за выполнением условий недропользования на* объектах добычи *углеводородного сырья*”.

3. Необоснованное продление сроков пробной и опытно промышленной эксплуатации.

Эта разновидность нарушений условий лицензионных соглашений позволяет п о д в и д о м пробных и предварительных работ производить по существу промышленную добычу углеводородного сырья и иных полезных ископаемых, пускать добытое в продажу без фиксации в отчетных документах объемов добычи, вырученных средств, а кроме того избегать уплаты налога на добычу полезных ископаемых [44], налога с продаж и т. д.

4. Несоблюдение установленных уровней добычи.

Оно состоит в п р е в ы ш е н и и реальных объемов добычи по сравнению с установленными в проектно-технологической документации. В этом случае механизм реализации «излишков» и получения незаконных доходов аналогичен рассмотренному выше (см. пункт 3). В то же время возможно, хотя встречается по мнению специалистов пока что реже, обратная ситуация, поскольку в этих случаях получение незаконной прибыли откладывается. Эта ситуация заключается в с н и ж е н и и реальных объемов (возможен вариант фальсификации документов при сохранении запланированных объемов добычи) с целью перевода месторождения в нерентабельные, вынуждения владельца лицензии к прекращению эксплуатации и т. п. для того, чтобы впоследствии переоформить право недропользования. Примером невыполнения утвержденной лицензиями ежегодной квоты добычи полезного ископаемого является деятельность многих золотодобывающих предприятий Магаданской области. Установленную квоту добычи не выполнили 55 предприятий, имеющих соответствующие лицензии, а некоторые (ООО «Выбор», ООО «Сплайн» и др. при суммарной квоте 1073 кг), вообще не производили добычу золота в 2001г.. В итоге в Магаданской области при установленной лицензиями на 2001г. квоте 39,5 тонн было добыто (по сведениям аффинажных заводов) 75 %, то есть 29,5 тонн. Инвентаризация лицензий показала, что квота добычи выполняется полностью лишь по 23 % лицензий. К слову, здесь можно отметить любопытный парадокс: в советское время это правонарушение было распространенным - так называемые приписки, когда уровни добычи завышались с целью получения премий, иных наград, переходящих знамен и т.п. или для того чтобы избежать партийных взысканий за невыполнение плана. В наши дни сама суть этого противоправного деяния полностью поменялась. Этот вид нарушений, кроме того, часто влечет комплекс негативных последствий экологического и экономического характера. Например, при превышении установленных проектом разработки месторождений углеводородного сырья и лицензиями уровня добычи нередки преждевременный вывод месторождений из разработки и необоснованные потери.

5. Отсутствие необходимой документации.

Это сложное по своим параметрам нарушение. Дело в том, что недропользование является незаконным в первую очередь, если в лицензии и сопровождающих ее документах нет: а) материалов экологической экспертизы (получение положительного заключения для начала работ является обязательным)[45]

---

[44] О налоге на добычу полезных ископаемых, заменившем налог на развитие минерально-сырьевых ресурсов см. ФЗ от 8 августа 2001г., внесший эти изменения в налоговое законодательство и конкретизирующее его Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2001г. (СЗ РФ 2001г., №33, часть 1, ст. 3429; № 50, ст.4745).

[45] См. Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995г. (СЗ РФ 1995г., №48, ст. 4556) и постатейный комментарий к нему под редакцией М.М. Бринчука, Москва 1998г., а также

или оценки воздействия на окружающую среду[46]; б) программ геолого-разведочных работ или разработки проектной и технической документации; в) расчетов и сроков выхода на запланированный уровень добычи; г) необходимых приложений к лицензиям, в первую очередь, выданных в установленных порядке разрешений на горные отводы и разрешений на землепользование.

Должностные лица лицензирующих органов, рассматривающие запрос и выдающие лицензию при отсутствии этих документов, оказывают существенные коррупционные услуги и идут на значительный риск (который соответственно вознаграждается), поскольку при проверках факт недостачи документов легко устанавливается. Иногда это влечет серию последующих противоправных действий по фальсификации документации, оформлению документов задним числом, совершению служебного подлога и прочее.

6. Начало добычи (нефти) с неутвержденными в установленном порядке запасами при незавершении геологоразведочных работ.

Типичным примером служит следующая ситуация. Например, ООО ДС «Надеждинская», имея лицензию на право пользования недрами с целевым назначением - поисково-оценочные работы, производило геолого-разведочные работы и одновременно добычу угля с октября 2000г. по февраль 2001г. без наличия проектно-сметной и разрешительной документации (государственной геологической и экологической экспертизы, лицензий на виды деятельности, связанной с недропользованием, и др.). За период незаконной деятельности было добыто и реализовано 2660 тонн угля. Деятельность этого предприятия была остановлена, его руководитель оштрафован на 10 МРОТ, а предприятию начислено 15,5 тыс. рублей платежей за пользование недрами, а также 53,5 тыс. рублей за уничтожение плодородного слоя почвы в целях возмещения ущерба.

7. Выдача лицензий на геологическое изучение участков недр, на которые имеются утвержденные государственной экологической экспертизой запасы углеводородов. Это фактически означает организацию хищений государственной собственности.

8. Самовольное (безлицензионное) пользование участками недр.

Оно осуществляется большей частью при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод одиночными скважинами. Всего в РФ в 2001г. зарегистрировано 2878 таких нарушений. Оно распространено во всех федеральных округах. География самовольного пользования недрами выглядит следующим образом:

	Количество нарушений	Процент от всех этого вида

защищенную в Московской Государственной Юридической Академии 2000г. кандидатскую диссертацию Ю.Р. Храмовой на тему «Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в РФ» (научный руководитель О.Л. Дубовик) См. Приложение к Приказу Госкомэкологии России от 16 мая 2000г., утвердившему Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, где указан перечень объектов, обязательно подлежащих процедуре ОВОС.

[46] См. Приложение к Приказу Госкомэкологии России от 16 мая 2000г., утвердившему Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, где указан перечень объектов, обязательно подлежащих процедуре ОВОС.

Центральный федеральный округ	583	20,2
Северо-западный федеральный округ	167	5, 8
Южный федеральный округ	658	22,9
Приволжский федеральный округ	658	22,9
Уральский федеральный округ	100	3,5
Сибирский федеральный округ	470	16,3
Дальневосточный федеральный округ	238	8,3
Северокавказский регион	4	0,1
РФ	2878	

9. Несоблюдение законодательства при выдаче лицензий.

По статистике эта наименьшая по объему группа выявленных нарушений - всего их в 2001г. по РФ было зарегистрировано 403. Предположительно, именно эти нарушения наиболее тесно связаны с коррупцией. География их выглядит так: Центральный федеральный округ - 12, Северо-западный федеральный округ -11, Южный федеральный округ – 7, Приволжский федеральный округ -25, Уральский федеральный округ –0 , Сибирский федеральный округ - 19, Дальневосточный федеральный округ -329. Обращает внимание резкий отрыв по данному виду нарушений в Дальневосточном регионе.

Анализ конкретных форм несоблюдения законодательства при выдаче лицензий на недропользование показывает, что среди них наиболее распространены нарушения требований о б я з а т е л ь н о с т и к о н к у р с о в (аукционов), порядка и сроков их проведения; изменение условий лицензий и др. Так, вообще на внеконкурсной основе, то есть без проведения предусмотренного ст. 10 –1 Закона РФ «О недрах» и Постановлением Правительства РФ от 28.10.92г. №828 [47] конкурса (аукциона) зачастую выдаются лицензии с целевым назначением - поиски, оценка, разработка и добыча полезных ископаемых на условиях предпринимательского риска на срок до 25 лет. При этом такая выдача сопряжена с невыплатой недропользователем разового платежа за право пользования недрами.

Существенны нарушения при подготовке и проведении конкурсов на право пользования недрами. Их можно в свою очередь разделить на несколько групп:

а) проведение закрытых конкурсов;

б) отсутствие данных о некоторых (часто - наиболее перспективных) объектах в конкурсных таблицах;

в) отсутствие существенных данных о конкурсном объекте, например, об оценке запасов;

---

[47] См. закон 2о недрах» был принят 21 февраля 1992г. В него вносилось большое количество изменений и поэтому 3 марта 1996г. он был изложен в новой редакции. СЗ РФ, 1995г., №10, ст. 823.

г) преждевременное подведение итогов конкурса, то есть признание победителем до истечения 3-х месячного срока;

д) расхождения в объявленных условиях конкурса и фактических условиях, закрепленных в лицензии на недропользование (в первом случае, условия жестче, менее выгодны); е) фактическая фальсификация итогов конкурса в результате последующей переуступки права недропользования, то есть его перепродажи, что прямо (как и другие сделки) запрещено законом. Так, в республике Коми, в период 1992-2000г.: было выдано 24 лицензии без проведения конкурса; при проведении конкурса по Южно-Ошской площади не указано месторождение с запасами нефти категории С1 + С2 объемом 18,5 млн. тонн. Сообщение о конкурсе без этой информации было опубликовано в печати. По распоряжению главы администрации Республики Коми сначала был объявлен закрытый конкурс, потом в него была включена Южно-Ошская площадь, но без указания запасов, затем состоялся закрытый конкурс, победителем которого признано ООО «Колванефть»[48]. По этим Распоряжениям без согласования с федеральными органами исполнительной власти в одностороннем порядке Республикой Коми передано в недропользование месторождение с извлекаемыми запасами нефти промышленных категорий 7,5 млн. тонн.

К числу нарушений законодательства о выдаче лицензий относятся также:

а) нарушение сроков, то есть з а в ы ш е н и е в лицензиях сроков права пользования недрами, иными словами установление его на 25 лет или предоставления поисковых лицензий на срок более 5 лет;

б) в ы д е л е н и е объекта из лицензионного участка и выдача на него новой лицензии;

в) и з м е н е н и е существенных условий первоначальной лицензии при ее переоформлении;

г) принятие решения о выдаче лицензий при о т с у т с т в и и правоустанавливающих документов, подтверждающих переход права пользования недрами; д) выдача лицензий при отсутствии документов, определяющих уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), либо документов, характеризующих горные отводы (вместо них приводятся топографические планы поверхности; встречаются случаи, когда лицензии содержат удостоверяющие горные отводы акты, действие которых прекращено задолго до регистрации лицензий.

К нарушениям условий лицензий можно отнести и добычу полезных ископаемых с н е с о б л ю д е н и е м границ горных и земельных отводов, то есть это фактически означает нарушение пространственных параметров (условий) лицензий.

Информационными нарушениями при лицензировании является отсутствие в лицензии данных: а) о пользователе недр: б) о порядке и сроках подготовки проектов ликвидаций и консерваций горных выработок и рекультивации земель; в) о проектировании, сроках и объемах проведения работ по геологическому изучению; г) о порядке и сроках предоставления информации в геологические фонды; а также д) утеря (а иногда и заведомое уничтожение) документации.

Формально юридическими нарушениями следует считать и те случаи, когда в тексте лицензии не перечисляются основания принятия решения о предоставлении права пользования недрами.

---

[48] См. распоряжение главы Республики Коми от 9 августа 1999, № 953, от 18 октября 1999г., № 1245 и от 28 января 2000 № 76-р.

10.Замена объекта добычи.

Это разновидность самовольного пользования недрами, поскольку полученная в законном порядке и на законных основаниях лицензия касается других видов работ и иных объектов. Так, в республике Бурятия на участках с геологическим отводом под видом отбора технологических проб ООО «Авалон» и ООО «Орхон-1» вели хищническую добычу кускового флюарита .

11.Несвоевременное проведение рекультивации нарушенных земель и нарушение технологии рекультивационных работ.

И.П. Глазырин считает это нарушение наряду с нарушением технологии при отработке месторождений, причиняющим вдобавок значительный экологический ущерб (особенно при отработке прирусловых и подрусловых запасов россыпного золота), наиболее распространенными случаями коррупции среди чиновников, осуществляющих контроль в области лицензирования недропользования.[49]

10. Нарушение стандартов эксплуатационного опробования (оперативного и систематического).

Это нарушение характерно в деятельности по добыче золота.

Достаточно распространены ситуации, когда хозяйствующие субъекты допускают одновременно несколько нарушений лицензионного законодательства. Типичным примером может служить деятельность ЗАО «Лежеди» в Магаданской области. При определении качества произведенных в 2000г. геолого-разведочных работ и достоверности подсчитанного прироста запасов россыпного золота были установлены факты его добычи вне границ определенных в полученных ЗАО лицензиях. Предприятие представило фальсифицированные материалы прироста запасов. В результате его деятельность была приостановлена. Выяснилось, что вместо геолого-разведочных работ проводилась добыча россыпного золота из внепроектных выработок. В отношении данного предприятия принято решение о досрочном прекращении права пользования недрами. В этом же регионе часто встречаются нарушения, когда золота добывают по лицензиям типа Р, то есть на условиях предпринимательского риска, без утвержденной проектно - сметной документации, без опережающего проведения геолого-разведочных работ, с отступлениями от проектов, искажением статистической отчетности, при полном отсутствии геолого-маркшейдерского обслуживания. Например, добыча россыпного золота в количестве 271 кг проводилась ООО Магаданское ЦДХ без производства геолого-разведочных работ и т. п.

Российским законодательством предусмотрены различные меры пресечения нарушений законодательства о лицензировании недропользования и привлечении виновных физических и юридических лиц к уголовной, гражданско-правовой и административной ответственности. При этом в последнии годы все чаще используется и такая санкция как изъятие и временное приостановление лицензий. Динамика применения такого наказания представлена ниже.

	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.
Изъято лицензий	40	40	50	309	481	285	544	480
Приостановлено	62	83	284	57	77	68	83	133
Всего:	102	123	334	366	558	353	627	613

[49] См. Глазырин И.П. Возможные пути коррупции в природопользовании и охране окружающей среды. – HTTP\\ WWW. CHITA.RU\ public_ HTML\ZOOR\ CPGI\ bulletin.htm.

В 2001г. органами Госгеоконтроля МПР РФ, как уже указывалось, было выявлено 18831 нарушение лицензионного законодательства и выдано 10918 предписаний об их устранении, из которых выполнено 5563, то есть 29,5%, ограничена, приостановлена или прекращена деятельность 237 лицензиатов, предъявлено 153 иска о возмещении ущерба на сумму 17054 тыс. рублей, из них оплачено 12082 тыс., наложено штрафов на сумму 1млн 623 тыс. рублей, из которых взыскано только 736 тыс., то есть 45,3 %, передано материалов в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел - 247.

НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.

По своей структуре и характеру эта группа нарушений обладает рядом специфических особенностей, определяемых параметрами регулирования права водопользования и его лицензирования. *Право водопользования* относится к числу развитых, имеющих длительную историю правовых институтов и детально регламентируется Водным кодексом РФ и подзаконными актами. Субъектами права водопользования являются государство, уполномоченные им органы, водопользователи, т.е. граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования водными объектами, и водопотребители, т.е. граждане и юридические лица, которые получают от водопользователей в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд. Для осуществления права водопользования необходимо получение лицензии. Лицензия на водопользование - это документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование водным объектом или его частью в течение установленного срока на определенных условиях. Они бывают нескольких видов - в области использования и охраны поверхностных, подземных и трансграничных (пограничных) водных объектов; и собственно лицензии на водопользование, по которым возникают права пользования водными объектами, а также распорядительные лицензии, по которым осуществляется переход права пользования водными объектами от одного лица к другому. Для осуществления специального водопользования требуется получение лицензии и заключение договора; для осуществления особого водопользования - получение **решения** уполномоченного органа; для осуществления общего водопользования, а также использования водных объектов для плавания на маломерных судах, разовых посадок (взлетов) воздушных судов, для пожарных нужд и забора воды из одиночных скважин и колодцев с помощью бытовых насосов, пользования обособленными водными объектами - получения лицензии не требуется. По *целевой* направленности видов осуществляемой деятельности лицензии разделяются на получаемые для водопользования в целях забора

воды, для целей гидроэнергетики, для использования поверхностных водных объектов без изъятия воды, для сброса сточных вод, для добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля, буровых и иных работ, связанных с недропользованием.

Право водопользования бывает несколько видов: долгосрочное, краткосрочное и ограниченное, общее, специальное и особое. Виды водопользования можно выделять по целям: 1) приоритетное – для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и 2) для других целей, т.е удовлетворения потребностей промышленности и энергетики, сельского и лесного хозяйства (орошение), гидроэнергетики и т.п.

Водный кодекс РФ устанавливает ряд экологических требований и ограничений: а) на пользование водными объектами требуется заключение договоров; б) необходимо наличие решения на сбросы воды из водохранилищ и объемы безвозвратного изъятия поверхностных вод для каждого водного объекта; в) запрещается удовлетворение потребностей водопользователей за счет экологического попуска, а также других запретов. Составы административных правонарушений многочисленны. Они содержатся в статьях КоАП РФ. За загрязнение вод установлена уголовная ответственность (ст. 250 УК РФ). Их анализ позволяет выявить те противоправные деяния, которые либо посягают на порядок лицензирования, либо нарушение правил лицензирования является элементом объективной стороны состава.

В соответствии с этим выделяются следующие виды нарушений. (в %)

	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.
Нарушение порядка оформления и выдачи лицензий (договоров) на водопользование	4	16	13	20	14
Самовольное,т.е. без специального разрешения пользование водными объектами	5	21	20	21	-16
Несоблюдение порядка предоставления и использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в водоохранных зонах водных	26	13	13	20	-15

объектов и их прибрежных полосах					
Сверхлимитный забор воды и (или) сброс сточных вод в водные объекты	11	5	15	2	-3
Превышение нормативов предельно допустимых сбросов вредных веществ в водные объекты	4	6	7	7	-8
Нарушение правил эксплуатации судов и др. плавсредств, водохозяйственных и иных сооружений	5	15	17	14	-
Иные, в т.ч. нарушение условий лицензий (договоров), загрязнение водосборной площади, нерациональное использование водных объектов и др., а также предоставление водных объектов в аренду и даже в собственность, для добычи песка, гравия и др. общераспространенных полезных ископаемых	45	24	15	16	-
	100%	100%	100%	100%	100%

В 2001г. контрольные органы к 312 правонарушителям применили такие санкции как прекращение, приостановление и ограничения деятельности путем расторжения договоров и отзыва лицензий на водопользование; в отношении 225 случаев материалы переданы в правоохранительные органы (по 145 из них возбуждены уголовные дела). Предъявлено исков на 81 млн. 100 тыс. рублей (оплачено - 21 млн. 600 тысяч), наложено штрафов на сумму 7млн. 260 тысяч рублей (взыскано более половины, а именно 4 млн.285 тыс. рублей).

Значительно число нарушений (и велик причиняемый ими ущерб), фиксируемы при выдаче разрешений, органами местного самоуправления. Это касается разрешений на отвод земельных участков в прибрежных защитных полосах водных объектов. Попустительство со стороны органов местного самоуправления приводит к массовым самозахватам таких территорий для строительства домов, дач, ангаров, причалов и т.п. Коррупционное поведение здесь характеризуется признаком массовости.

География нарушения водного законодательства выглядит следующим образом (с учетом подконтрольности водных объектов отделам госконтроля и комитетам природных ресурсов (графа 1) или бассейновым водным управлениям (графа 2 и 3).

Федеральный округ		Бассейновые водные управления		Бассейновые водные управления	
Центральный	5009	Амурское	74	Енисейское	248
Северо-Западный	2747	Ангаро-Байкальское	101	Ленское	1798
Южный	3077	Бельское	1207	Западно-Каспийское	14
Приволжский	7053	Верхне-Волжское	-	Камское	44
Уральский	1338	Двинско-Печерское	109	Кубанское	257
Сибирский	3129	Донское	223	Московско-Окское	345
Дальневосточный	3745	Невско-Ладожское	660	Уральское	109
		Нижне-Волжское	107	Комитет по управлению водными ресурсами оз.Байкал	110
		Нижне-Обское	44		

Анализ конкретных примеров коррупционного лицензирования водопользования показал, что его надо рассматривать на двух уровнях. В первом случае, это предоставление земельных участков в водоохранных зонах, выдачи иных разрешений на пользование водоохранными зонами и водными ресурсами, осуществляемое на местах органами местного самоуправления. Как правило, это разовые коррупционные услуги, а незаконные доходы в целом невелики, хотя иногда, если речь идет об особо привлекательных для строительства местах, могут быть и значительными, а оказываемые должными лицами органов местного самоуправления коррупционные услуги могут приобретать систематический характер, но здесь существуют естественные ограничения, поскольку площадь водоохранных зон не безгранична. Во втором случае речь идет о постоянном коррумпировании должностных лиц органов управления водными ресурсами со стороны водопользователей, осуществляющих сбросы сточных вод в водные объекты. При этом разовые платежи могут быть и не столь значительны, но суммарно они достигают больших размеров, поскольку требуется и разрешение на сброс и на забор воды и на уход от ответственности за превышение лимитов (не начисление платежей за сверхлимитное водопользование), неприменение административных штрафных санкций. При этом надо сказать, что обе ситуации характеризуются массовостью коррупционного поведения.

КОРРУПЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Исследование этого направления осложняется рядом обстоятельств. В первую очередь это масштабы лесопользования в России. Только в ведении МПР РФ насчитывается более 100 млн. лесохозяйственных организаций, объектов лесного фонда, на которых по состоянию на 1 января 2001 года осуществляют различные виды хозяйственной деятельности более 81 тыс. лесопользователей. Объекты контроля расположены на территории, превышающей 1,2 00000000 га в разных климатических и геоботанических зонах, с разной плотностью населения и развитостью инфраструктуры. Второе немаловажное обстоятельство касается численности аппарата управления и контроля, который существенно превышает аналогичные структуры по другим видам природопользования. В рамках МПР РФ и входящей в его состав Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности действуют около трехсот человек; основные функции в области управления лесным фондом осуществляет Государственная лесная служба (Гослесохрана) и подчиненные ей 1800 лесхозов - всего около 100 тыс. человек. Наряду с этими структурами МПР

РФ действует управление Министерства сельского хозяйства РФ, в чьем ведении находится лесной фонд сельскохозяйственных организаций, то есть бывшие так называемые колхозные леса, переданные этим организациям в безвозмездное пользование. Управление городскими лесами возложено на городские власти (например, в г. Москве).

Порядок лицензирования лесопользования детально регламентируется российским законодательством.[50] Лесной фонд и леса, расположенные на землях Министерства обороны, являются *федеральной* собственностью. Среди полномочий Федерации ст. 46 ЛК РФ указывает владение, пользование и распоряжение лесным фондом, но по ст. 47 субъекты РФ могут участвовать в осуществлении этих полномочий в пределах своей территории, а ст.19 Лесного кодекса РФ оговаривает возможность передачи части лесного фонда в собственность субъектов РФ. Право государственной собственности на леса устанавливается не с помощью употребления термина “государственная”, а указанием на формы собственности - федеральную и субъектов РФ и конкретные полномочия участников лесных отношений. Конституционный суд по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ отметил, что лесной фонд “представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим”.[51] Запрещаются купля-продажа, залог и совершение других сделок, субаренда и выкуп арендованных участков, а также приватизация лесного фонда.

Право лесопользования, его виды и порядок осуществления. Лесопользование осуществляется по разрешительной системе, т.е. в соответствии с выдаваемыми в специальном порядке лицензиями, лесорубочными билетами, лесными билетами, ордерами, а также на основании договоров аренды, концессии, безвозмездного пользования. Разрешение требуется на: заготовку древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, побочные лесные пользования, пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства, в научно-исследовательских, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях. При этом не нужно специального разрешения на

---

[50] См. Лесной кодекс РФ от 6 января 1997г., СЗ РФ 1997г., № 5, ст. 610; Комментарий к Лесному Кодексу РФ/ под редакцией С.А. Боголюбова, Москва 1997; Постановление Правительства РФ, утвердившее Положение об аренде участков лесного фонда от 24 марта 1998г. СЗ РФ, 1998г., №14, ст. 1585; Положение о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование от 18 февраля 1998, СЗ РФ, 1998, № 8, ст. 964; Положение о порядке проведения лесных конкурсов по передаче в аренду участков лесного фонда российской федерации от 30 сентября 1997г. БНА РФ, 1998г. № 3, с.5-11; Правила отпуска древесины на корню в лесах российской федерации от 1 июня 1998г. СЗ 1998г., №23, ст. 2553 и другие акты.

[51] СЗ РФ, 1998, №3. Ст.429.

бесплатное пребывание граждан в лесах для отдыха (публичный лесной сервитут) и на сбор ими для личного пользования грибов, ягод, орехов и пр., лекарственного и технического сырья. Право публичного лесного сервитута может быть, в свою очередь ограничено в интересах пожарной безопасности, ведения орехопромыслового и иного хозяйствования, на особо охраняемых природных территориях и по иным законным основаниям.

Лицензирование лесопользования. Деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию и осуществляется в следующих формах: 1) на основании лесорубочного билета, 2) ордера или 3) лесного билета.

Выдача лесорубочного и (или) лесного билета производится при наличии договоров: аренды участка лесного фонда, безвозмездного пользования, концессии, а также в установленных законом случаях - протокола о результатах лесного аукциона или решения органа власти субъекта РФ. Они выдаются лесопользователю ежегодно на осуществление только тех видов деятельности, которые указаны в соответствующем договоре. Лесорубочный билет является документом, предоставляющим лесопользователю право на заготовку и вывоз древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. Лесной билет - документ, предоставляющий право на побочное лесопользование. Ордер выдается лесничеством на основании имеющегося у него лесорубочного билета и является документом на право отдельных видов заготовки и вывоза древесины, заготовки второстепенных лесных ресурсов. По ордеру лесничество может осуществлять отпуск древесины на корню мелкими партиями в порядке уборки валежной, сухостойной и буреломной древесины.

Различают два вида лесопользования: долгосрочное и краткосрочное. Для их осуществления необходима либо лицензия, удостоверяющая право ее владельца на долгосрочное пользование участками лесного фонда, либо лесорубочный билет, ордер или лесной билет.

По ст. 42 Лесного кодекса РФ основанием для выдачи лесорубочного билета и (или) лесного билета являются договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Лесорубочный билет, ордер и лесной билет в отличие от лицензии являются документами, удостоверяющими право их владельцев на краткосрочное пользование (до одного года) участками лесного фонда и (или) лесными ресурсами. Они удостоверяют право их владельцев осуществлять только установленный в них вид пользования лесным фондом. При долгосрочном пользовании (аренде) лесорубочный билет (ордер) и лесной билет выдаются ежегодно владельцу лицензии на осуществление разрешенного вида пользования в конкретных объемах (размерах) и месте работ, указанных в соответствующем договоре. Лесорубочный билет является документом, дающим право его владельцу на проведение заготовки и вывозки древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. В нем предусматриваются место нахождения участка лесного фонда, количественная и качественная характеристика отпускаемой древесины, живицы и второстепенных лесных материалов, их стоимость, сроки производства работ, условия и способы восстановления леса и очистки мест рубок. Лесорубочный билет выдается лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством. Ордер выдается на мелкий отпуск древесины на корню и является документом, дающим право его владельцу на проведение отдельных видов заготовки и вывозки древесины и второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.). Ордер выдается лесничеством на основании данного ему лесорубочного билета. По ордеру без выписки лесорубочного билета может производиться отпуск древесины на корню мелкими партиями, в порядке уборки валежной, сухостойной и буреломной древесины, а также второстепенных лесных ресурсов. Лесной билет является документом, дающим право его владельцу на проведение побочных лесных пользовании (сенокошения, пастьбы скота, размещения ульев и пасек, заготовки древесных соков, заготовки и сбора дикорастущих плодов, грибов, ягод, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, технического сырья, сбора мха, лесной подстилки и опавшего листа, камыша, других видов побочных лесных пользовании, перечень которых утверждается федеральным органом лесного хозяйства), но не заготовки и вывозки древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. В нем предусматриваются место, размеры, сроки пользования участками лесного фонда, условия проведения побочных лесных пользовании и размер платежа за проведение побочных лесных пользований. Лесной билет на осуществление побочного лесопользования выдается лесничеством на один сезон, а на осуществление других видов лесопользования - лесхозом федерального органа

управления лесным хозяйством. Формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета, порядок их учета хранения, заполнения и выдачи лесопользователю устанавливаются федеральным органом управления лесным хозяйством.

Аренда и концессия являются: видами долгосрочного пользования (до 49 лет), осуществляются на платной основе. В аренду (концессию) участки лесного фонда предоставляются в результате проведения специальной процедуры - лесных конкурсов или аукционов; по решению уполномоченного органа (для концессии - Правительства РФ, органа управления в области лесного хозяйства – при заключении договора аренды. Договоры аренды и концессии являются основанием для ежегодного получения разрешительных документов на осуществление конкретного вида лесопользования, т.е. лесорубочного или лесного билета; их заключение влечет наделение правами и возложение обязанностей, например по улучшению и восстановлению леса. Различия этих договоров помимо субъекта предоставления права лесопользования, состоят в характеристиках самого объекта лесопользования. В концессию, как правило, отдаются такие участки лесного фонда, которые не освоены, нуждаются в крупных инвестициях, создании инфраструктуры. Договор безвозмездного пользования касается бывших колхозных лесов и также относится к числу долгосрочных.

Лесной кодекс и подзаконные акты, в первую очередь, Министерства природных ресурсов (ранее Федеральной службы лесного хозяйства) регулируют меры по охране лесов: лесовосстановительные (воспроизводство лесов и лесоразведение) работы, повышение продуктивности лесов, замену менее ценных насаждений более ценными, ведение рубок ухода, санитарных рубок, лесомелиоративных мероприятий и т. п. Российское законодательство широко использует различные правовые инструменты, помимо лицензирования, лесопользования, осуществляется сертификация лесной продукции, устанавливаются разные режимы охраны и т.п. Подробно регулируется в лесном, административном и уголовном законодательстве юридическая ответственность за лесонарушения. Порядок, ограничения и требования к лесопользованию зависят от того, к какой группе относятся леса - первой, второй или третьей. Лесное законодательство подробно регламентирует режим охраны различных категорий лесов. Относя леса к различным группам (первой, второй и третьей) законодатель дифференцирует ограничения на пользование ими, режим охраны, вводит запреты различной жесткости и, естественно, предусматривает санкции разной тяжести за

нарушение этих запретов и ограничений. В лесах третьей группы, которые разделяются на освоенные и резервные, т.е. в лесах многолесных регионов, имеющих преимущественно эксплуатационное значение и предназначенных для непрерывного удовлетворения потребностей в древесине без ущерба для экологической функции (в освоенных лесах) проводятся рубки главного пользования. В лесах второй группы, т.е. в лесах регионов с высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой, а также в лесах, выполняющих водоохранные, санитарно-гигиенические, средозащитные и иные функции, устанавливается режим ограниченной эксплуатации, как и в лесах регионов с недостаточными лесными ресурсами. Пользование лесным фондом ограничивается, определяются способы рубок главного пользования, соответствующие целям восстановления и улучшения лесов. Наибольшие ограничения установлены для лесов первой группы, т.е. водоохранных, защитных лесах, ленточных борах, лесах на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях и других ценных в экологическом отношении. Здесь проводятся только такие рубки главного пользования, которые способствуют усилению природоохранных функций данных лесов, использованию запасов перестойных и спелых древостоев и проч. Наконец, в лесах национальных парков, орехопромысловых зон, притундровых и иных, отнесенных к особо ценным лесным массивам, допускаются только рубки промежуточного пользования, выборочные санитарные рубки ухода за лесом. Еще строже ограничения и запреты в лесах заповедников и заказников. Эта сжатая характеристика правовых предписаний показывает, в отношении каких объектов лесопользования, на каких его этапах возможна противоправная деятельность, связанная с коррупционным экологическим лицензированием.

Особенно высок по наблюдению криминологов коррупционный потенциал при проведении лесных конкурсов и аукционов.[52]

Число правонарушений лесного законодательства в России традиционно высоко.[53]

В 2001г. было выявлено около 103 тыс. нарушений, а ущерб, причиненный лесному хозяйству, составил более 32 млрд. рублей. К административной ответственности было привлечено более 40 тыс. должностных лиц и граждан, начислено штрафов на

---

[52] О недостатках проведения лесных конкурсов и аукционов и связанных с этим проблем правоприменения и особенностях предпринимательской деятельности. см. Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск 2002г.

[53] Многие данные приводились в отчете по результатам проведенного мною исследования о связях коррупции и незаконной торговлей окружающей средой, поэтому здесь будут приводиться более поздние или обобщенные данные.

сумму почти 9 млн. рублей, из которых взыскано 5 млн. 600 тыс.. Кроме того, более 8 тыс. 500 материалов было направлено в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел (по ним к уголовной ответственности уже привлечено около 1 тысячи 300 человек), из органов Гослесоохраны было уволено 172 человека за ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, в том числе в связи с выявленными фактами их коррупционного поведения, а некоторые из них были привлечены и к уголовной ответственности. Кроме того, в 146 случаях приостанавливалась, ограничивалась или запрещалась деятельность лесопользователей. В результате принятых контрольных и оперативных мер изъято более 180 тыс. кубометров незаконно добытой древесины, которую реализовали на сумму около 50 млн. рублей, 768 раз задерживались транспортные средства и изымались орудия незаконного лесного промысла. Лесопользователям, допустившим лесонарушение, было предъявлено исков на сумму почти в 3 млрд. рублей (взыскано треть этой суммы) а также начислено неустоек в размере более 560 млн. рублей, из которых взыскано также почти 1/3.

Лесонарушения многообразы. Об этом свидетельствует и количество статей в УК РФ, КоАП РФ, (КоАП РСФСР), устанавливающих ответственность за их совершение. Но львиную долю в структуре лесонарушений составляют незаконная порубка, нарушение правил пожарной безопасности в лесах РФ, нарушение правил отпуска древесины на корню. Для иллюстрации сошлемся на данные за 2001г.. Из 103 тыс. нарушений, названные выше соответственно составляли 29411, 46784, 16570. То есть фактически половина всех лесонарушений так или иначе связана с посягательствами на порядок лицензирования лесопользования.

Рассмотрим данные о динамике незаконных рубок в лесах РФ.

год	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
кол-во	8786	12726	15947	19438	21352	22992	22370	21370	23567	28978	30145	29411
объем	320 тыс.	347 тыс.	451	573	489	451	401	389	526	720	732	991
ущерб	671	728	948	1204	1003	946	842	817	1105	1512	1537	2850

Приведенные данные показывают ряд тенденций. В первую очередь, налицо постоянный рост числа незаконных рубок, причем в начале девяностых годов он составлял от 3-4 тысяч ежегодно, в середине девяностых годов стабилизировался и достигал

прироста в 1-2 тысячи нарушений, затем несколько снизился, а начиная с 1999 г. вновь наблюдается резкий скачок - более чем на пять тысяч, и такая высокая доля продолжает с тех пор удерживаться. Пропорционально количеству незаконных рубок возрастают и объемы незаконно добытой древесины, хотя здесь колебания более заметны. Это, видимо, объясняется большим числом мелких порубок, во-первых, а, во-вторых, пресечением нарушений на более ранней стадии. Сложнее выглядит динамика ущерба, причиняемого незаконной рубкой леса. Здесь сказываются несколько факторов: качество и стоимость древесины, изменение такс за ущерб, причиняемый незаконной ее добычей, рост рыночных цен на отдельные лесоматериалы, увеличение спроса на лесопродукцию на легальном и нелегальном рынках, возникновение пунктов скупки незаконно добытой древесины в пограничных регионах и расширение незаконной торговли лесоматериалами, активизация деятельности преступных групп, обеспечивающих цепочку «незаконные рубки – купля/продажа незаконно добытой лесопродукции - контрабанда лесопродукции».

Все же следует оговорить, что при всей опасности нарушений законодательства о лицензировании лесопользования, ущерб, наносимый ими лесам России, как правило ниже ущерба, причиняемого лесными пожарами, хотя в последнее время эта тенденция меняется. Соотношение их выглядит следующим образом

Виды ущерба		2000г.		2001г.	
		млн. руб	К-во	млн.руб	к-во
От лесных пожаров		3500	18994	2458	21267
От незаконных рубок		454	40000	2850*	29411
От повреждения леса опасными веществами, отходами		590	100	828	320
От самовольного захвата земель лесного фонда		38	663	217	629
От нарушения зак-ва об охране животного мира и среды его обитания		14	3759	7	5059
От иных (в т.ч. самовольного побочного лесопользования		43	2130	26202	1889

* Суммы ущерба в 2001г., значительно увеличились благодаря повышению такс (см. Постановление Правительства РФ от 21.05.2001г. № 338 [54]).

География лесонарушений тоже показывает интересные закономерности. Ее можно представить так.

[54] СЗ РФ, 2001, №22, ст. 2236.

	Незаконная порубка	Нарушение правил пожарной безопасности	Несоблюдение условий разрешительных документов	Нарушение Правил отпуска древесины на корню	Иные	Тыс.
Федеральный округ Центра-льный	6043	2620	2201	2094		15,8
Северо-Западный	5156	2339	1128	1206		29,8
Южный	3133	538	933	565		2,4
Приволжский	5545	3033	3375	3592		1,7
Уральский	1981	571	1642	2476		4,4
Сибирский	5849	5973	1241	1877		22
Дальневосточный	1704	4407	1162	4760		10,6

Анализ противоправного поведения с содержательной точки зрения показывает, что самовольны, без разрешительных документов рубки в лесах РФ приобретают массовый характер. Часть незаконно добытой древесины при этом используется для личных нужд, но большая часть продается и переправляется в сопредельные страны. И то и другое происходит при попустительстве и прямом содействии органов лесоохраны и администрации регионов. Так, И.П. Глазырин отмечает: «Мелкие случаи коррупции нередко связаны с теми природными ресурсами, доступ к которым не представляет собой проблемы: например, лесничий, получающий очень небольшую зарплату, может также за весьма незначительную сумму закрыть глаза на незаконные рубки леса. Есть основания считать, что такая практика получила распространение после резкого роста спроса на древесину за последний год» [55]

Многочисленные факты массовых рубок имеют место в Брянской области (отмечу, что этот регион характеризуется сложной экологической обстановкой в связи с зараженностью радионуклидами значительной площади, в том числе лесов в результате аварии на Чернобыльской АЭС). Тем не менее, только в одном из районов было вырублено и вывезено на Украину 971 кубометр древесины, из которых 99 кубометров составлял дуб - особо ценная порода; в другом районе - более 1000 куб метров и т.п. В этой связи было возбуждено 5 уголовных дел, по которым двое организаторов массовых рубок и содействовавший им работник Гослесоохраны привлечены к уголовной ответственности.

Еще более остро эта проблем стоит в Сибири и на Дальнем Востоке. Так, на территории Читинской области организовано большое количество пунктов скупки, откуда древесина переправляется в Китай. Поскольку таких пунктов много и существует возможность отгружать древесину без документов, подтверждающих ее

[55] Глазырин И.П. Возможные пути коррупции в природопользовании и охране окружающей среды. – http://www.chati.ru\

происхождение, происходит рост незаконных порубок леса. В этих целях создаются специальные бригады, оснащенные современной техникой. Для борьбы с этим явлением обходной метод охраны и защиты лесного фонда не годится. Здесь сказываются объективные обстоятельства: большая площадь обходов, их удаленность и труднодоступность. В результате выявляемость незаконных порубок, по мнению специалистов, в лучшем случае составляет всего 55%. Лесхозы Читинской области, совместно с райотделами внутренних дел проводят совместные мероприятия. РУВД выделяет необходимое количество сотрудников и вместе с лесхозами и другими органами экологического контроля только в 2001г. было проведено 482 проверки.

Особое внимание следует обращать на деятельность организованных групп, занимающихся незаконной порубкой и вывозом древесины. Отмечается опасное явление: они стали чаще прибегать к насилию и даже к применению оружия. Работники Гослесоохраны указывают также, что, например, в Алтайском крае зачастую самовольные порубки леса и вывозка лесоматериалов производятся в ночное время, скрытно, особенно вблизи населенных пунктов. Выставление постов не дает нужного эффекта из-за большой разветвленности автодорог. Еще более яркие примеры предоставляет Дальневосточный регион. В ведомственных отчетах описываются ситуации, складывающихся в Амурской и других областях. Так, на территории Амурской области лесохозяйственную деятельность осуществляет 558 лесопользователей 24 крупных арендатора, которых постоянно проверяют контролирующие органы. В результате в 2001г. выявлено 383 лесонарушения, причинивших ущерб 66, 8 млн. рублей. На долю незаконных порубок приходится 368 случаев, срублено13955 куб.метров древесины, сумма причиненного ущерба – 63,2 млн. рублей, причем практически треть, то есть 119 порубок объемом 6288 кубометров с ущербом 35 млн. 2000 тыс. рублей совершили лица, которых не удалось установить и привлечь к ответственности. Работники лесоохраны отмечают, что такое количество нарушений и размеры ущерба обусловлены большим спросом и высокими ценами на древесину сосны, которая вывозится в Китай, а также усилением экспансии китайских бизнесменов, занимающихся использованием лесных ресурсов на месте в Амурской области. Здесь есть еще один аспект причиняемого ущерба. Поскольку китайские предприниматели заинтересованы в заготовке и вывозке пиловочника в круглом виде, то спросом пользуется в основном сортимент большого диаметра, а тонкомер, поделовая и дровяная древесина не находят сбыта и поэтому оставляются на делянах, ухудшая противопожарное, санитарное состояние лесов. Запас сосны в Амурской области не превышает 3 %, поэтому Глава администрации принял специальное Постановление для сохранения сосновых насаждений в этом регионе. Кроме того, в связи с участившимися фактами лесонарушений, массовостью незаконных порубок и нарушений условий разрешительных документов в 2001г. неоднократно выносились решения об ограничении права пользования лесным фондом. Основанием для этого являлось невнесение платежей по представлению управления Министерства по налогам и сборам по Амурской области. Территориальный комитет природных ресурсов вынес ряд решений об ограничении права пользования лесным фондом путем прекращения выписки лесорубочных билетов до полного погашения долга. И здесь, как и в других регионах РФ, наиболее характерным нарушением являются незаконные рубки (сосны и др.), а также рубки на участках леса в округ деревень в малолесных районах для заготовки дров.

В итоге в готовящемся к печати Государственном докладе о состоянии окружающей природной среды в РФ за 2001г. сделан вывод: « Коренной причиной роста

незаконных порубок леса в лесах Российской Федерации является не- слыханная ранее неограниченная возможность сбыта незаконно добытой древесины и отсутствие эффективного государственного контроля за всей технологической цепью: от заготовки леса до его переработки или поставки на экспорт.

Приведенные примеры указывают на еще один признак рассматриваемой группы лесонарушений (помимо массовости) - д о с т у п н о с т ь объекта/предмета посягательства и относительную простоту орудий и средств совершения противоправных деяний. В этом заключается важное отличие коррупционного лесопользования от иных видов коррупционного экологического лицензирования и смежных с ним правонарушений.

Нарушения разрешительного порядка и условий лицензий сводится в основном к таким как:

а) Осуществление рубок по п р о с р о ч е н н ы м лесорубочным билетам. Например, муниципальным унитарным предприятиям ЖКХ «Иванище» во Владимирской области по просроченному лесорубочному билету было срублено 165, 5 кубометров древесины на сумму 1 млн. 335 тысяч 500 рублей;

б) п е р е р у б ы, то есть заготовка древесины в большем объеме, чем это определено разрешительными документами;

в) незаконная в ы п и с к а лесорубочных билетов подставным, то есть не существующим в действительности, фирмам;

г) з а м е н а видов рубок, например, под видом рубок обновления и переформирования вырубаются лучшие крупномерные деревья хвойных пород, в основном вдоль дорог и опушек, а сухостойные, ветровальные и вообще лиственные деревья не вырубаются; под видом выборочных санитарных рубок ведутся выборочные рубки. Приведу пример: при анализе лесохозяйственной деятельности в НП «Припышменские боры» (Уральский федеральный округ), то есть в национальном парке, было выявлено, что в течение нескольких лет предпочтение здесь отдавалось тем рубкам, где больше выход ликвидной и деловой древесины. Рубки переформирования превышены за 5 лет на 390 % по площади и на 322% по объему, а рубки обновления - на 235 % по площади и на 238,5% по объему заготовленной древесины по сравнению с проектом, кроме того, были намечены рубки ухода на общей площади 278,9 га в кварталах, где проведение таких рубок запрещено лесоустроительным совещанием;

д) ф а л ь с и ф и к а ц и я объекта лесозаготовки, с помощью этого способа часто назначаются в рубку приспевающие насаждения, либо происходит необоснованное назначение в санитарную рубку;

е) нарушение п о р я д к а о т в о д а лесосек, в том числе отсутствие отвода в натуре[56], то есть с обозначением на местности, и т. п. (распространенность такого рода нарушений повлекла за собой необходимость выделения в ходе реформы законодательства об административных правонарушениях

---

[56] см. Дубовик О.Л. Комментарий к ст. 62 - в Комментарии КоАП РСФСР, 5-ое издание, Москва, 2002, стр. 229 – 235; Крассов О.И. Право лесопользование в СССР, Москва 1990; Крассов О.И. «Комментарий к основам лесного законодательства РФ», Москва, 1995г., Комментарий к Лесному Кодексу РФ/ под редакцией С.А. Боголюбова, Москва, 1997г.; Правила отвода лесосек регламентируются в ряде актов. См. Наставления по отводу и таксации лесосек в лесах РФ - Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 15 июня 1993г.; Правила отпуска древесины на корню в лесах РФ (СЗ РФ, 1998г., № 23, ст. 2553) и др.

специального состава «нарушение порядка отвода лесосек» в части первой статьи 8.24 КоАП РФ[57]).

ж) отпуск б о л ь ш е г о к о л и ч е с т в а древесины, чем предусмотрено нарядом вышестоящей организации (это нарушение характерно в первую очередь для заготовки древесины в лесах Министерства обороны РФ);

з) нарушение лесохозяйственных требований при заготовке леса арендаторами, заключившими краткосрочные договоры аренды - до 5 лет, не восстанавливающими лесные насаждения и нарушения законодательства при заключении договоров аренды участков лесного фонда, которые выражаются в том, что не во всех договорах указаны конкретные объемы по выполнению арендаторами лесовосстановительных, противопожарных и других лесохозяйственных работ; необоснованно установлен начальный период освоения арендных участков; не указан конкретный размер арендной платы; не все договора зарегистрированы в установленном порядке. Этот вид противоправного поведения обладает высоким коррупционным потенциалом, поскольку позволяет извлекать незаконные доходы и арендатору и «помогающему» ему работнику лесхоза;

к) у н и ч т о ж е н и е верхнего плодородного слоя лесных почв, п о в р е - ж д е н и е деревьев до степени и не до степени прекращения роста допускаются как при лесозаготовке, так и иных работах (строительство трубопроводов, дорог и т. п.). Типичным примером является ситуация со строительством газопровода Россия - Турция. По Распоряжению Правительства РФ от 11 апреля 2000г. № 539-Р и Постановлению Правительства Краснодарского Края от 24 апреля 2000г. № 20 П « Об изъятии земель лесного фонда в лесах первой и второй группы»[58] для строительства газопровода было переведено 95, 16 га. В результате на территории Афипского лесхоза за период 2001г. было обнаружено 15 случаев лесонарушений подрядчиками, в частности , уничтожения верхнего плодородного слоя лесных почв, повреждения деревьев, чем нанесен ущерб в размере 162, 78 тыс. рублей;

л) незаконная, то есть без лесного билета, з а г о т о в к а дикорастущих деревьев лекарственного и технического сырья, плодов, орехов и т п.;

м) з а м е н а субъекта лесопользования распространена в сельских лесах, которые формально были переданы в безвозмездное пользование сельхозорганизациям, но фактически лесопользование осуществляет здесь межхозяйственные лесхозы МСХ РФ, причем как по промежуточному, так и по главному пользованию, а также различные коммерческие организации, никак не связанные с сельским хозяйством, но «сумевшие» в обход прямого запрета получить от территориальных органов МСХ РФ соответствующие разрешения;

н) противозаконное п р и с в о е н и е права определения лимитов лесопользования, выдачи разрешительных документов, установления форм и изготовления бланков лицензионных документов. Так, органы исполнительной государственной власти в субъектах РФ продолжают необоснованно выдавать лесопользователям лимиты по краткосрочному пользованию в сельских лесах; МСХ РФ в нарушении ст. 42 Лесного Кодекса разработало и утвердило форму лесорубочного билета, по которым

---

[57] Подробнее о ходе этой реформы см. Дубовик О.Л. Указанное соч. в ж. Юридический мир, 2002, № 4.

[58] СЗ РФ 2000г., № 16 , ст. 1760. в распоряжении сказано: «В соответствии с Лесным кодексом РФ разрешить перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и изъятие земель лесного фонда в лесах группы в Краснодарском крае площадью 182,53 гектара».

сами сельские лесхозы заготавливают лесную продукцию, либо предоставляют право лесопользования другим лицам. МСХ РФ через систему подчиненных ему сельских лесхозов ведет учет лесохозяйственной деятельности, не предоставляя материалов об этом, в первую очередь тех, которые касаются лицензирования, территориальным органам МПР РФ и, более того, уходят от госконтроля в этой сфере, не допуская госинспекторов МПР РФ для проведения документальных и натурных проверок. Такого рода факты распространены в Калужской, Иркутской и других областях.

НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНЫМ МИРОМ.

Незаконная охота, как следует из выше приведенных данных об экологической преступности, занимает третье по объему место среди экологических преступлений, хотя общее количество этих нарушений значительно ниже других видов браконьерства. Динамика незаконной охоты свидетельствует о стабильности выявленных нарушений и их наказуемости. Соответственно в этой сфере также распространено коррупционное поведение. Но оно имеет ряд особенностей по сравнению с другими видами коррупционного экологического лицензирования. В первую очередь, это значительно более низкая доходность за исключением добычи редких и исчезающих видов животных, включенных в СИТЕС и Красные книги. Точно так же проявляется признак массовости. В актах коррупционного звериного браконьерства замешано меньше людей (и предоставляющих коррупционные услуги и пользующихся ими). Менее доступен сам объект/ предмет посягательства. Понятно, что разовая выплата китайскими заказчиками за добытого амурского тигра может быть очень высокой, однако, и тигры встречаются не каждый день, и добыть их - задача не из легких. Относительно распространенной мелкой незаконной охотой следует считать добычу без охотничьего билета зверей и птиц для личного потребления или мелкой торговли вблизи места проживания.

Коррупционными сферами являются: охотничьи заказники МСХ РФ и регулярное добывание зверя и птицы в них в товарных масштабах; особо охраняемые природные территории - с организацией охоты на зверей и птиц, в отношении которых это полностью запрещено (по месту охоты и предмету); массовое убийство животных (при использовании запрещенных способов охоты) - для последующей продажи; наконец, добыча видов, занесенных в Красную книгу, с целью последующей противозаконной реализации их.[59] Часть нарушений такого рода приходится на профессиональных охотников-промысловиков. Здесь часто не соблюдаются нормы и встречаются как переловы / превышение добычи и замена предмета охоты, так и нарушение ее сроков и мест, использование запрещенных капканов и т.п. нарушения условий, установленных либо в законодательстве об охоте и охране животного мира, либо в разрешительных документах (лицензиях, охотничьих билетах)[60].

---

[59] Об этом виде подробно сказано в предыдущем исследовании.

[60] Надо сказать, что эта проблематика достаточно подробно изучена в российском уголовном и экологическом праве. См. например: Автореферат канд.дисс.,М., 27.07.87., Рюмина Р.Б. «Правовая охрана мигрирующих видов животных»; Автореферат канд. дисс., М., 04.04.97, Иманбаев С.М. «Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконного занятия водными промыслами и охотой»; В.Г. Емельянова, Л.А. Заславская «Судебное рассмотрение дел о нарушении законодательства об охране животного мира»; - В.Ю. Ильяшенко , Е.И. Ильяшенко «Красная книга России: правовые акты»; - Шестаков А.С. Биологическое разнообразие: регулирование использования и охраны в международном праве// ж. Экологическое право № 2 , 2001г.; Торговля дикими животными и растениями в России и Центральной Азии, 1998г., Москва, издание WWF;

В то же время нельзя недооценивать коррупционный потенциал в сфере пользования животным миром. В предыдущем исследовании о незаконной торговле окружающей средой показаны общественная опасность такого рода деяний, высокая доходность от торговли отдельными видами объектов животного мира, особенно редкими и исчезающими, угроза биологическому разнообразию. Все объекты незаконной торговли добыты, в основном, либо самовольной и незаконной охотой, либо при подключении коррупционных механизмов для получения охотничьих билетов и разовых (именных) лицензий. Случаи хищения содержащихся в неволе животных очень редки.

КОРРУПЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ МИНЕРАЛЬНЫМИ И ЖИВЫМИ РЕСУРСАМИ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ

Это один из самых острых и находящихся на виду общественности сегментов проблемы. Коррупции при добычи водных биоресурсов в исключительной экономической зоны и на континентальном шельфе России посвящены сотни публикаций в СМИ[61]. Деятельность Госкомрыболовства сотрясается скандалами еще с советских времен. Одно время этот Комитет даже ликвидировали, не в силах остановить волну взяточничества и других злоупотреблений.

Коррупционные механизмы при лицензировании пользования минеральными (неживыми) ресурсами во многом сходны с теми, которые действуют при получении разрешений на пользование недрами. По российскому законодательству [62] *неживые и живые ресурсы континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод, территориального моря и прилежащей зоны* являются государственной федеральной собственностью. Это право производно от суверенных прав России, являющихся исключительными в том смысле, что если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные

Международная рабочая встреча по усилению контроля над торговлей дикими видами на Российском Дальнем Востоке и в странах Северо-Восточной Азии / под редакцией А.Л. Вайсмана и В.В. Горбатовского. М. 2000г.

[61] Пожалуй, большую реакцию вызвала только история с законодательным разрешением ввоза радиоактивных отходов в страну, действия бывшего Министра атомной промышленности Р.Ф. Адамова и отказом в проведении референдума. Считается, что на эти темы в течение полутора лет было опубликовано около 15 тыс. материалов в СМИ. Только для примера - несколько названий: подборка материалов под рубрикой «Сохранить биологические ресурсы Каспиского моря и обеспечить их экологическую безопасность» - Зеленый мир, 2001г., №21-22, с.1-2, 6-15; Суды оказываются лояльными к нарушителям. Почему-то. –http:zrpress.ru/9//54/vsiku/10.html; Ущерб от незаконной ловли краба составил более 30 миллионов долларов. – http:// news.911.ru/archive/347.php.; Там, где кончается искра.- Московские новости, 2002, №14, от 9-15 апреля; Волков К. Правила икры – Итоги, 2001, №17, с. 26-32; Искра без правил – МК, 2002 от 15 февраля; Пограничники запутались в браконьерских сетях.-Сегодня от 4 апреля, 2001г., №73; Квота на браконьерство.- МК, 2001г. от 8 февраля, №29; Браконьерство под крышей. Силовики не в силах справиться с охраной биоресурсов. Новые известия, 2001, № 15 от 30 января, М., и др.

[62] См. например, Указ Президента РФ «О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа» от 22 ноября 1994г., а также федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации от 30 ноября 1995г. СЗ РФ 1995г., № 49, ст. 46 94 и другие акты.

или живые ресурсы, никто не может этого делать без ее согласия; на исключительных правах Российской Федерации: разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе; сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений и осуществлять юрисдикцию над ними, в том числе в отношении таможенных, фискальных, санитарных, иммиграционных правил, правил безопасности, а также осуществлять юрисдикцию в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.

Пользование ресурсами указанных акваторий и их недр включает: ведение регионального геологического изучения в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа; поиск минеральных ресурсов; разведку минеральных ресурсов; одновременно поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов; разработку минеральных ресурсов; промысел живых ресурсов континентального шельфа РФ; разведку и разработку неживых ресурсов исключительной экономической зоны; производство энергии путем использования приливов, течений и ветра; проведение буровых работ, создание искусственных островов, сооружений и установок; прокладку подводных кабелей и трубопроводов; проведение ресурсных или морских научных исследований; промысел живых ресурсов территориального и внутреннего морей, исключительной экономической зоны РФ; иные виды пользования, в том числе для рекреационных, торговых целей.

Пользование осуществляется при условии предварительного получения лицензии (разрешения), являющейся официальным документом, разрешающим осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока и определяет условия деятельности. Так, законодательством предусмотрены виды лицензий (разрешений) на осуществление деятельности на континентальном шельфе: а) лицензии на региональное геологическое изучение его, на поиск минеральных ресурсов, на разведку и разработку минеральных ресурсов, включая лицензии на основе соглашений о разделе продукции; б) лицензии на промысел живых ресурсов; в) разрешения на создание искусственных островов, установок и сооружений; г) разрешения на проведение морских научных исследований; д) разрешения на захоронение отходов и других материалов; е) разрешение на прокладку подводных кабелей и трубопроводов; ж) разрешения на проведение буровых работ. Порядок, условия предоставления лицензий, ограничения для

иностранных заявителей подробно регламентируются как в Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 30 ноября 1995г.[63] (ст. 8-13) и иных законах, так и в подзаконных актах.

Законом установлено обязательное лицензирование деятельности в исключительной экономической зоне РФ. Лицензии выдаются на вылов (добычу) живых ресурсов: а) в научно-исследовательских и контрольных целях для оценки состояния их запасов и для определения общего допустимого улова (ОДУ); б) для их воспроизводства и акклиматизации; в) в учебных и культурно-просветительных целях; г) на разведку и промысел; д) на товарное выращивание живых ресурсов; е) на искусственное воспроизведение их; ж) на любительский и спортивный вылов (добычу) живых ресурсов исключительной экономической зоны. Разрешения выдаются на: а) на проведение ресурсных исследований; б) на проведение морских научных исследований; в) на сброс вредных веществ и захоронение отходов и других материалов с судов, летательных аппаратов и т.п.; г) на разведку и разработку неживых ресурсов. Кроме того, выдаются лицензии на производство энергии путем использования приливов, течений и ветра. Следует учитывать, что, например, при пользовании живыми ресурсами исключительной экономической зоны лицензии российским и иностранным заявителям выдаются на основании установленных общего допустимого улова (ОДУ) живых ресурсов, лимитов и квот на вылов (добычу) и с учетом преимущественного права на использование живых ресурсов отдельных категорий заявителей: представителей коренных малочисленных народов и этнических групп (общностей) Севера и Дальнего Востока; населения этих регионов и населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основывается на промысле живых ресурсов; граждан РФ и российских юридических лиц, осуществляющих морские научные исследования биологического характера и (или) мероприятия по искусственному воспроизводству живых ресурсов в целях поставки продукции для федеральных и региональных нужд.[64]

---

[63] См.: СЗ РФ, 1995г., № 49, ст. 4694.

[64] Разрешительная система установлена и для других видов деятельности в исключительной экономической зоне РФ. Закон предусматривает: 1) разрешение на проведение ресурсных исследований, которое выдается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по рыболовству по согласованию с органами по охране окружающей среды, по обороне, по пограничной службе, а при

Выдача лицензий представляет собой сложную процессуальную деятельность по рассмотрению заявок (запросов), включающих обязательные (например, данные о юридическом лице, видах и сроках планируемой деятельности и т.п.) и дополнительные сведения (например, данные об экологическом обеспечении пользования участками континентального шельфа, в том числе об организации экологического мониторинга, о взаимосогласованных методиках возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам; о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций, о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ, а также об условиях использования инфраструктуры на территории субъектов РФ и иные - для лицензий на изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов).

Она регламентирована по субъектам и срокам рассмотрения, порядку уведомления о положительном или отрицательном решении, кругу юридических и физических лиц, которые могут обращаться с заявками, и т.п.

Добыча живых ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне обладают колоссальным коррупционным потенциалом: здесь и злоупотребление при установлении ОДУ (общих допустимых уловов), распределении квот, хищения, переловы и т.п. Российское законодательство регулирует порядок деятельности в этой сфере. [65]

В заключение несколько цифр, характеризующих общественную опасность данной группы правонарушений. Только госинспекторами Спецморинспекций МПР РФ в

необходимости - и с другими органами; 2) разрешение на проведение морских научных исследований, выдаваемое Министерством науки и технологий РФ по согласованию с федеральными органами по рыболовству обороне, безопасности, пограничной службе, охране окружающей среды, геологии и использованию недр, гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Процессуальный порядок, права и обязанности лиц, рассматривающих запрос, и лицензиатов детально определены в законодательстве. Требуются разрешения и на сброс вредных веществ, а также на захоронение отходов и других материалов с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений в исключительной экономической зоне РФ. Процессуальный порядок выдачи таких разрешений, статус разрешений аналогичны такого рода разрешениям, получаемым для данных видов деятельности на континентальном шельфе РФ.

[65] С. например Временный порядок и условия выдачи разрешений иностранным юридическим и физическим лицам, российским предприятиям с иностранными инвестициями на промысел водных биоресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ от 30 мая 1994г.; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне РФ, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам» от 12 февраля 2001г., СЗ РФ 2001г., №8, Ст. 753; Правила предоставления запросов на проведение морских научных исследований в исключительной экономической зоне РФ и принятия по ним решений от 28 марта 2001г., СЗ РФ 2001г., №5, ст. 1490 и др.

2000г. было предъявлено исков на сумму 413949000 рублей, из них оплачено 23067000 рублей, в 2001г. - 79220000, а оплачено 40739000 рублей.

Таким образом, с учетом приведенных данных и анализа различных видов коррупционного эколицензирования можно его классифицировать. Типизация коррупционного экологического лицензирования:

1. Деятельность природопользователей без оформления разрешительных документов - коррупционный механизм состоит в оплате и ином воздействии на должностных лиц контрольных органов, которые не проводят проверку подконтрольных объектов (территорий), либо не фиксируют документально выявленные факты самовольного, то есть без надлежащего разрешения (лицензии), природопользования.

2. Деятельность природопользователей, имеющих разрешительные документы, но получивших их незаконно, например, путем фальсификации исходных или сопровождающих документов, непредоставления документов и т.п. - коррупционный механизм состоит в подключении должностных лиц лицензирующего органа на раннем этапе - при рассмотрении заявки, запроса.

3. Деятельность природопользователей, имеющих разрешительные документы, которые не обладают юридической силой, то есть просрочены, выданы иному юридическому или физическому лицу, относятся к иному объекту лицензирования (объекту, характеризующемуся иными, чем указано в лицензии пространственными, временными и т. п. признаками) - коррупционный механизм здесь аналогичен описанному в пункте один.

4. Деятельность природопользователей, имеющих действительные юридически и в рамках закона полученные разрешительные документы, но нарушающие определенные в них условия и требования. Это наиболее разнообразная группа нарушений (замена предмета пользования, превышения объемов природопо-льзования, выход за пространственные и временные границы, обозначенные в разрешительных документах, и т.п.) - коррупционные механизмы аналогичны описанным в пункте 1.

5. Деятельность природопользователей, имеющих действительные юридически и законно полученные разрешительные документы, не нарушающих условия, определенные в них, но нарушающих экологическое законодательство РФ и субъектов РФ - коррупционный механизм отличается тем, что при выдаче лицензий сформулированные в ней условия были определены с нарушением российского законодательства по сговору должностных лиц лицензирующего органа и заявителя, т.е. потенциального природопользователя.

6. Деятельность должностных лиц органов исполнительной власти и контрольных природоохранительных органов, наделенных полномочиями по организации процедур получения лицензий и определяющих их содержание и условиея (в том числе конкурсную основу, ОДУ, квоты и т.п.), вынуждающих природопользователей пользоваться предлагаемыми им коррупционными услугами - коррупционный механизм отличается большей организованностью, а способы стимулирования и давления на контрагентов – большей отработанностью).

Таким образом, в ходе исследования подтвердились (в том числе эмпирически) выдвинутые гипотезы о том, что коррупция сферы экологизирования, представляет собой явление: а) характеризующееся высокой степенью общественной опасности, наносящее значительный экологический, экономический и др. ущерб,, продуцирующее не только должностную, экономическую, но и экологическую преступность; б) обладающее значительным криминогенным потенциалом и приобщающее к разным формам противоправного поведения часть населения РФ; в) способное к

распространению быстрыми темпами в связи с появлением новых разновидностей лицензируемой и регистрируемой экологически значимой деятельности; г) связанное с иными потенциально коррупционными сферами деятельности (торговлей окружающей средой, определением лимитов и квот на добычу природных ресурсов, проведением лесных конкурсов, аукционов на разработку запасов полезных ископаемых, захоронением отходов и т.п., а также с транснациональной преступностью и др. такого рода явлениями.

Таким образом, планируемая тема исследования логически развивает новый аспект проблемы «Незаконная торговля окружающей средой», методологически и методически сопрягается с ней, дополняет полученные ранее выводы и позволит вскрыть остававшиеся вне сферы внимания виды коррупционного поведения.