

УДК 343.97:502
ББК 67.518.9

Я.Б. Дицевич

О НЕКОТОРЫХ ФАКТОРАХ, ДЕТЕРМИНИРУЮЩИХ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ПРЕСТУПНОСТЬ

В статье автор обращается к проблеме одного из факторов, обуславливающих экологическую преступность, – низкой эффективности деятельности органов управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Это вызвано, прежде всего, нестабильностью системы государственного экологического управления, недостаточным финансированием природоохранной деятельности, нехваткой численности работников инспекторского состава природоохранных государственных органов. На основе анализа влияния указанных проблем на рост числа преступных деяний в сфере экологии делается вывод о высоком уровне коррупции в сфере государственного экологического контроля.

Ключевые слова: экологическая преступность, природоохранная деятельность, охрана окружающей среды.

Ya.B. Ditsevich

ON SOME FACTORS DETERMINING ENVIRONMENTAL CRIMES

In this paper the author turns to one of the factors determining environmental crimes – that of poor work efficiency of environmental protection and nature resources use agencies. It is primarily caused by the instability of the system of state environmental management, insufficient financing of nature protection activities and insufficient number of inspectors in nature protection agencies. The analysis of the influence of the above-mentioned problems on the growth in the number of environmental crimes allows to come to the conclusion that the level of corruption in the sphere of state environmental control is high.

Key words: environmental crimes, nature protection activities, environmental protection.

При всем многообразии факторов, оказывающих влияние на значительный рост числа преступных деяний в сфере экологии¹, одним из основных, по свидетельству специалистов, является ненадлежащая работа органов государственного экологического контроля²: недостаточная активность работников контролирующих органов при осуществлении деятельности по выявлению,

пресечению экологических правонарушений и привлечению к ответственности лиц, нарушивших природоохранные нормы; многочисленность допускаемых ими в ходе реализации своих функций нарушений законодательства. Это проявляется, в частности: в несвоевременном направлении (либо ненаправлении) контролирующими органами материалов о выявленных экологических преступлениях в правоохранительные органы; в низком уровне подготовки указанных материалов (что, в свою очередь, часто служит поводом для отказа работниками правоохранительных органов в возбуждении уголовных дел ввиду отсутствия в деянии признаков состава преступления, в то время как на самом деле отсутствует не состав преступления, а надлежащее закрепление его признаков в направляемых материалах, например наличие вреда окружающей среде); нерегулярном проведении проверок хозяйствующих субъектов по результатам исполнения ранее выданных предписаний и т. д.

¹ За период с 1997 по 2007 г. количество зарегистрированных в Российской Федерации экологических преступлений возросло почти в 6 раз (с менее чем 7 тыс. экологических преступлений, или 0,3 % от общего числа зарегистрированных в Российской Федерации преступлений в 1997 г., до более чем 41 тыс. преступлений, или 1,15 % от общего числа зарегистрированных преступлений в 2007 г.).

² См., например: *Выпханова Г.В.* К вопросу об информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды: концептуальные и правовые аспекты // *Экологическое право*. 2006. № 5; *Жевлаков Э.Н.* Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации. М., 2002. С. 91; *Савиченко И.А.* Проблемы расследования экологических преступлений // *Сиб. юрид. вестник*. 2004. № 1. С. 26; *Орлов Г.С.* Расследование преступлений, связанных с нарушением законодательства об охране природы. Иркутск, 1997. С. 83.

В свою очередь, упущения в работе природоохранных органов являются следствием действия различных факторов: отсутствия стабильности системы органов государственного экологического управления; недостаточного бюджетного финансирования деятельности по охране окружающей природной среды; недостаточной штатной численности работников природоохранных органов, роста коррупции среди сотрудников указанных ведомств и др.

Так, вместо увеличения бюджетного финансирования охраны окружающей среды (что было бы вполне закономерным, учитывая ухудшение состояния окружающей среды и рост числа правонарушений в сфере экологии) наблюдается в основном его сокращение. Например, если в 1997 г. объем финансирования указанной расходной статьи бюджета Российской Федерации составлял 0,4 % от общей суммы бюджетных расходов, то в 2001–2003 гг. он составил 0,3 %, в 2005 г. – 0,2 %, в 2007 г. – 0,12 %. В 2008 г. сумма расходов российского бюджета на охрану окружающей среды по сравнению с предыдущим годом была увеличена лишь на 0,04 % и составила 0,16 % федерального бюджета.

Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие реализацию природоохранной деятельности на местах, также не имеют достаточных средств на проведение природоохранных мероприятий на подведомственной им территории, что ведет к ухудшению экологической обстановки в ряде регионов³.

Как показала практика, достаточно негативно на качестве осуществления своих функций природоохранными органами в регионах (в том числе и на деятельности по предупреждению экологических правонарушений), отразилась передача в 2005–2007 гг. отдельных государственных полномочий в области охраны окружающей среды с феде-

рального уровня на региональный с финансированием за счет средств федерального бюджета, выделяемых субъектам Российской Федерации в виде субвенций.

По свидетельству специалистов, подобное распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти поставило органы власти субъектов Российской Федерации в зависимое положение просителя федеральных субвенций в случаях неполного или несвоевременного перечисления субвенций либо необходимости их увеличения. Субъектам Российской Федерации не гарантирована достаточность таких субвенций, и в то же время они не вправе отказаться от переданных полномочий, даже если выделяемых субвенций (размеры которых специалисты в области охраны природных ресурсов называют просто издевательскими⁴) объективно недостаточно.

Ярким примером этого является ситуация с финансированием природоохранной деятельности в сфере лесных отношений. Анализ действия норм лесного законодательства, в соответствии с которыми с 1 января 2005 г. полномочия по тушению лесных пожаров отнесены к компетенции органов власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, свидетельствует о происшедшем в связи с указанными изменениями резком снижении эффективности тушения лесных пожаров (80–90 % из которых, по оценкам экспертов, возникает по вине людей)⁵.

Так, в 2006 г. из федерального бюджета к началу пожароопасного сезона в субъекты Российской Федерации на организацию работ по тушению лесных пожаров было перечислено лишь 36 % от годового объема субвенций, предусмотренных для решения вопросов пожаротушения (установленный размер которых был изначально недостаточен)⁶. В итоге, по данным на ноябрь 2006 г., с начала пожароопасного сезона в лесном

³ Например, на тушение пожаров на территории Иркутской области из резервного фонда Иркутской области в среднем ежегодно выделяется лишь 15 млн рублей, в то время как на одно только привлечение авиации для ликвидации лесных пожаров на территории региона в год требуется более 120 млн рублей. При этом, согласно статистике, регионы Восточной Сибири и Дальнего Востока являются территориями с наибольшим количеством ежегодно возникающих пожаров в Российской Федерации (См.: Павлова А. Апрельская тревога. Областное МЧС ожидает начало лесопожарного периода через месяц // Восточный формат. 2008. 17–23 марта. С. 7).

⁴ См.: Краев Н.В. О государственной системе контроля за использованием охотничьих животных // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы регион. науч.-метод. конф. Иркутск, 2007. С. 60.

⁵ См.: Жевлаков Э.Н. Указ. соч. С. 92.

⁶ Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса РФ» (постатейный) / под ред. А.В. Мазурова. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

фонде России возникло 25,2 тыс. лесных пожаров, что почти в 2 раза больше, чем за аналогичный период предыдущего года; в 2006 г. огнем было пройдено в 1,3 раза больше лесных земель, чем в 2005 г. Возрос в 2006 г. ущерб лесному фонду России и от других вредных воздействий⁷. Более того, в 2008 г. размер ущерба от лесных пожаров оказался наиболее крупным за последние 30 лет⁸.

В иных сферах экологического контроля и надзора на всем протяжении лет, следовавших за указанным выше изменением порядка финансирования большого объема природоохранных мероприятий (т. е. с 2005 г.), также наблюдались перебои с материальным обеспечением природоохранной деятельности. Нередко весь объем субвенций, предназначенный для финансирования отдельных видов природоохранной деятельности в течение текущего года, поступал лишь в самом конце года (что приводило к неосуществлению целого ряда природоохранных мероприятий).

Недостаточное бюджетное финансирование деятельности по охране окружающей природной среды приводит к тому, что работникам природоохранных органов приходится трудиться в отсутствие необходимого материально-технического обеспечения. При этом, в бескрайних российских просторах на каждого работника малочисленных контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды приходится немалый участок подконтрольной территории⁹. Недостаточное количество (а иногда и вообще отсутствие) горюче-смазочных материалов, автотранспортной техники делает практически невозможным регулярное проведение контрольных осмотров местности, а также рейдов так называемых мобильных оперативно-следственных групп (формируемых из работников природоохранных и правоохранительных органов и являющихся, по мнению практиков, наиболее эффективным

методом выявления экологических преступлений в сфере природопользования¹⁰).

Более того, длительное время сотрудники некоторых природоохранных ведомств (например, в сфере охраны охотничьих животных) были вынуждены противостоять экологическим преступникам, будучи в прямом смысле слова безоружными. Так, после передачи в 2005 г. контрольно-надзорных полномочий в сфере охраны и использования охотничьих животных от исполнительных органов субъектов Российской Федерации на федеральный уровень (в ведение Федеральной службы по ветеринарному и фитонадзору – Россельхознадзор), право данных работников на хранение и ношение табельного оружия при исполнении ими своих полномочий законодательно не было закреплено. При этом, как показывает практика, на протяжении последнего десятилетия нарушители норм об охране окружающей среды все чаще отказываются повиноваться законным требованиям работников природоохранных органов, оказывая вооруженное сопротивление, а иногда даже первыми совершая нападение с применением оружия¹¹.

Как показывают данные опроса, проведенного в ходе исследования проблем предупреждения экологических преступлений, 75 % работников правоохранительных и 86 % работников природоохранных органов в качестве одного из основных факторов, влияющих на уровень экологических правонарушений (в том числе экологических преступлений), отмечают недостаточную штатную численность работников контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды. Данный факт подтверждают и авторы научных публикаций¹².

¹⁰ См.: Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.1997 г. № 25/7, МВД РФ от 12.05.1997 г. № 1/8588, Рослесхоза от 16.04.1997 г. № Д0-5-27/166 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

¹¹ См., например: Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.1997 г. № 25/7, МВД РФ от 12.05.1997 г. № 1/8588, Рослесхоза от 16.04.1997 г. № Д0-5-27/166 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.; Вот тебе, бабушка, и рыбохотнадзор // Сафари. 2007. № 3(44). С. 23.

¹² См., например: Трофимец С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. 2007. № 1.

⁷ Там же.

⁸ См. подробнее: Кузнецов Г. От спички возгорелось пламя // Вост.-Сиб. правда. 2008. 13 мая.

⁹ По оценкам специалистов, на одного лесника (до реорганизации лесхозов в 2008 г.) приходилось 30 тыс. га леса, а на одного егеря – 100 тыс. га охотничьих угодий (см.: Бородюла Е.В., Чернов А.В. Правовые и криминологические вопросы преступности в сфере лесопользования на территории Иркутской области. Иркутск, 2005. С. 44; Кузнецов В. Немного правды о российском охотничьем хозяйстве // Охота. 2008. № 3(115). С. 67).

Проблема нехватки работников контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды для России традиционна. В ходе упоминавшихся многочисленных реорганизаций системы природоохранных органов количество работников в них постоянно уменьшалось¹³.

При этом наиболее радикальное сокращение численности инспекторского состава природоохранных государственных органов (более чем в 10 раз) было произведено в 2000 г. при упразднении Госкомэкологии: со 100 тыс. (с учетом работников упраздненных городских, районных и межрайонных органов Госкомэкологии) до 2 тыс. человек¹⁴. Стоит отметить, что практически сразу после возмущения со стороны представителей научной общественности, природоохранных организаций¹⁵ законодателем была осознана ошибочность указанного решения, и в том же 2000 г. администрациям субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления было рекомендовано создать свои природоохранные органы, финансируемые из собственных бюджетов. Однако эти новые структуры не были наделены прежними полномочиями и к работе в них вернулась лишь часть прежних специалистов в области охраны окружающей среды, да и финансирование их деятельности стало осуществляться еще в меньшем объеме, учитывая постоянный дефицит средств в местных бюджетах.

После проведенного в 2004 г. нового этапа преобразований в системе и структуре органов государственного экологического

управления общая численность работников территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) – ведомства, на которое в настоящее время возложен наибольший объем функций по контролю за использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды, составляет 3336 единиц¹⁶, т. е. на каждую из сфер государственного контроля приходится в среднем лишь около 370 человек, что явно недостаточно для обеспечения надлежащего экологического контроля.

Существенное уменьшение количества инспекторского состава природоохранных органов произошло в некоторых сферах экологического контроля в ходе обратной передачи контрольных природоохранных полномочий от Российской Федерации субъектам (в виде отдельных государственных полномочий, финансируемых из федерального бюджета)¹⁷.

Следует отметить, что проведенные в последующие годы (с 2004 по 2007 г.) преобразования в сфере организации и осуществления государственного лесного контроля не только не улучшили, а лишь усугубили ситуацию, приведя к усилению криминализации сферы лесопользования, в частности, к резкому росту объемов незаконных рубок (в особенности латентных) и к увеличению объема ежегодно регистрируемых хищений

¹³ Подробнее см., например: Кузнецов Г. Огненные хитрости // Вост.-Сиб. правда. 2008. 15 апр.

¹⁴ См.: Королева М.В., Добрецов Д.Г. Деятельность прокуратуры по защите экологических прав человека // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. В.Н. Лопатина. СПб., 2003. С. 206.

¹⁵ После ликвидации Госкомэкологии РФ в 2000 г. в России проводился сбор подписей, необходимых для проведения референдума по вопросу о воссоздании данного органа. На референдум планировалось в числе иных вынести следующий вопрос: «Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?». Однако Центральной избирательной комиссией РФ было вынесено постановление об отказе в назначении референдума РФ ввиду недостаточного количества действительных подписей, требуемых для назначения общероссийского референдума (см. подробнее: Комментарий к ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. Е.А. Суховой и др. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс». Комментарий законодательства).

¹⁶ См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400. П. 7 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

¹⁷ В качестве примера можно привести изменение количественного состава работников контролирующих региональных ведомств в сфере охраны и использования охотничьих животных (в частности, в Читинской и Иркутской областях). Если до 2005 г. (до передачи данных функций на федеральный уровень) в Читинском областном охотуправлении осуществляло свою деятельность 120 человек, то штатная численность работников в действовавшем с мая 2005 г. отделе охотнадзора Управления Россельхознадзора по Читинской области и Агинскому Бурятскому автономному округу составила лишь 75 человек (в аналогичном ведомстве на территории Иркутской области – 91 человек). После возвращения в 2008 г. указанных полномочий на региональный уровень в виде отдельных государственных полномочий количество работников в соответствующем региональном ведомстве еще более сократилось (в Иркутской области почти на 60 %). Обращения руководства многих регионов в этой связи в Правительство Российской Федерации с просьбой об увеличении штатной численности работников не дало результатов (см. подробнее: Вот тебе, бабушка, и рыбохотнадзор. С. 23).

древесины до 1 млн кубометров в год на сумму более 5 млрд руб.¹⁸

Так, с 2005 г. была произведена передача ряда контрольных функций (в частности, по вынесению постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства в сфере лесопользования) от Федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов (лесхозов) Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору)¹⁹. Сотрудники лесхозов с этого момента были вправе лишь составлять протоколы о выявленных лесонарушениях и направлять их для рассмотрения и принятия решений в региональные управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора), расположенные в краевых и областных центрах. Поскольку указанное перераспределение полномочий было произведено без передачи необходимого для выполнения правоприменительных функций количества работников, итогом этих трансформаций стало существенное снижение результативности выполняемой данными органами функции пресечения экологических правонарушений и увеличение количества преступных деяний в рассматриваемой сфере.

Например, в Иркутской области, где на территории в 61 млн га леса осуществляют деятельность в среднем около 2 тыс. лесопользователей, с 2005 по 2007 г. контрольные полномочия в области лесного хозяйства реализовывались лишь соответствующим отделом Управления Росприроднадзора по Иркутской области, состоящим из пяти сотрудников²⁰.

Безусловно, с таким немногочисленным составом работников не приходилось и ду-

мать об оперативности рассмотрения материалов о лесонарушениях, да и о самой возможности надлежащего реагирования на поступающие со всего региона сигналы о совершаемых незаконных действиях в лесной отрасли. Кроме того, такая особенность географического положения регионов Восточной Сибири, как большая пространственная протяженность и труднодоступность некоторых территорий, значительно удаленных от региональных центров (например, северные районы Иркутской области), также отрицательно сказывались на качестве организации лесного контроля в данных местностях и на своевременности привлечения нарушителей природоохранного законодательства к ответственности²¹.

Следует отметить, что даже с существующим на сегодняшней день штатным количеством работников контролирующих органов справляться с растущим числом экологических нарушений было бы проще при проведении надлежащей кадровой политики в системе государственного экологического управления. В этой связи уместно привести высказывание Ю.М. Буравлева о том, что «многие болезни российской бюрократии носят хронический характер и являются главным тормозом прогрессивных преобразований, замышляемых высшим руководством страны. Их главная опасность заключается в угрозе очередного провала административной реформы и в сохранении неповоротливости, инертности, косности в работе государственного аппарата»²².

Помимо глобального уменьшения количества, качество кадрового состава природоохранных органов также претерпело негативные изменения. За годы реформ было сокращено большое количество высокопрофессиональных специалистов в области охраны окружающей среды с большим (до 20 лет) стажем работы, а многие из тех, кого не сократили, добровольно предпочли сменить «нестабильное» место работы с низким размером оплаты труда. Среди оставшихся работников, в том числе и на руководящих

¹⁸ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (1-е полугодие 2006 г.): информ.-аналит. доклад / под общей ред. А.Я. Сухарева. М., 2006. С. 51.

¹⁹ См.: О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ // Рос. газ. 2004. 30 дек.

²⁰ В Управлениях Росприроднадзора по Читинской области, так же как и в Республике Бурятия, количество работников в 2005–2006 гг. составляло четыре человека (см.: Бородюла Е.В. Роль ОВД в предотвращении преступности в лесной сфере // Рос. следователь. 2006. № 9. С. 24.)

²¹ См. подробнее, например: Кузнецов Г. Таежная реформа // Вост.-Сиб. правда. 2008. 20 мая.

²² Буравлев Ю.М. Опыт преобразования советской модели государственного аппарата в современный механизм государственного управления в России // Административное право и процесс. 2006. № 3.

должностях, встречаются неспециалисты (т. е. лица, не имеющие специального образования и стажа работы в сфере охраны окружающей среды)²³.

Контент-анализ прессы показывает, что в некоторых субъектах Российской Федерации проводимые в органах контроля за использованием природных ресурсов реорганизации руководство данных органов использовало как способ решения определенных кадровых вопросов, в частности, удаления с руководящих (а также и с рядовых) должностей неугодных работников²⁴.

Кроме того, при всей отмечаемой в СМИ и специальной литературе полезности недавно осуществленных изменений в государственно-территориальном устройстве России (речь идет об объединении отдельных субъектов Российской Федерации)²⁵ для социально-экономического развития рассматриваемых регионов, а также для решения вопросов оптимизации федеративного устройства России²⁶, все же данные действия привели к дополнительным изменениям в кадровом составе природоохранных органов, далеко не всегда идущим на пользу общему делу борьбы с нарушениями природоохранного законодательства.

По справедливому мнению профессора Дубовик, падение авторитета и эффективности государственного экологического управления происходит в том числе за счет его коррумпирования²⁷.

Действительно, как отмечают специалисты, довольно часто «коррупция связана с правоотношениями, возникающими в области

природопользования»²⁸. При этом в условиях «снижения регулирующей роли государства в этой сфере и смягчения стандартов охраны окружающей среды природоохранные механизмы работают недостаточно эффективно»²⁹. Исходя из анализа научной литературы и средств массовой информации, можно сделать вывод, что такие сферы деятельности, как оборот природных ресурсов (в первую очередь древесины, нефти и цветных металлов), наряду с регулированием земельных отношений, являются наиболее пораженными коррупцией³⁰.

Нередко случаи нарушения природоохранных норм допускаются самими сотрудниками правоохранительных и природоохранных органов, что, однако, не всегда заканчивается привлечением виновных лиц к должным мерам ответственности. Данные факты являются дополнительным свидетельством высокого уровня коррумпированности работников правоохранительных и контролирующих органов, осуществляющих деятельность в сфере охраны окружающей среды.

Так, в 2005 г. инспектор рыбоохраны Усть-Илимского района Иркутской области был задержан рейдовой группой работников охотнадзора в запрещенные сроки охоты при разделывании туши лося, незаконно добытой им совместно с друзьями. Уголовное дело, возбужденное по данному факту, было приостановлено в связи с «неустановлением виновных лиц», а уголовное преследование в отношении инспектора и находившихся с ним при задержании лиц прекращено по реабилитирующим основаниям – в связи с отсутствием в их действиях состава преступ-

²³ См., например: Кузнецов В. Указ. соч. С. 65.

²⁴ В Читинской, Иркутской областях отмечались подобные ситуации, в частности, при очередной реорганизации (слиянии) контролирующих органов в сфере охраны и использования охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов (см.: Вот тебе, бабушка, и рыбохотнадзор. С. 23; Кошелев П. В редакцию пришло письмо...// Сафари. 2007. № 2. С. 39).

²⁵ В 2007 г. произошло объединение Красноярского края и Таймырского и Эвенкийского автономных округов в новый субъект Российской Федерации (Красноярский край), в 2008 г. были объединены Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (Иркутская область), а также Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ (Забайкальский край).

²⁶ См., например: Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты // Журн. рос. права. 2005. № 11.

²⁷ Дубовик О.Л. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконной торговлей окружающей средой // Экологическое право. 2002. № 5.

²⁸ См.: Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журн. рос. права. 2007. № 7. С. 9.

²⁹ Там же. С. 9.

³⁰ См., например: Репецкая А.Л. Российский криминальный рынок услуг: структура и характеристика отдельных видов // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2008. № 1. С. 29; Михайлов А. Коррупции больше в земельном вопросе // Восточный формат. 2008. 17–23 марта; Глазырин И.П. Возможные пути коррупции в природопользовании и охране окружающей среды // <http://www.chat1.ru>; Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду // Альманах «Организованная преступность, терроризм и коррупция». 2003. № 1; Она же. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконной торговлей окружающей средой.

ления. Более того, спустя год, после объединения Усть-Илимских районных служб охотнадзора и рыбоохраны, данный инспектор был назначен на должность начальника межрайонного отдела Управления Россельхознадзора³¹.

В немалой степени подверженной влиянию коррупции, по свидетельству экспертов, является сфера лицензирования природопользования и оказания воздействия на окружающую среду³². Этот факт подтверждается и данными, полученными в ходе проведения исследования опроса лиц, чья деятельность непосредственно связана с использованием природных ресурсов. По их мнению, в целом организационные недостатки в порядке осуществления лицензирования деятельности по эксплуатации природных ресурсов нередко являются факторами, способствующими росту экологической преступности.

Например, в период осуществления функций по контролю в сфере охраны и использования охотничьих животных органами Федеральной службы по ветеринарному и фитонадзору (Россельхознадзором), т. е. с 2005 по 2008 г., существовала практика поздней (практически перед началом охотничьего сезона) передачи федеральным центром в субъекты Российской Федерации квоты на изъятие ресурсов, а также заведомого занижения количества ежегодно выделяемых в регионах (в частности, на территории Восточной Сибири) именных разовых лицензий на право отстрела некоторых видов охотничьих животных (в том числе копытных, медведя и др.) ввиду наличия сомнений в достоверности результатов учета численности охотничьих животных, предоставляемых регионами³³.

В связи с этим недостаточное количество лицензий на право добычи указанных видов

животных вынуждало охотников (готовых приобрести лицензии и охотиться на законном основании, однако не имевших такой возможности по причине отсутствия лицензий) отправляться на охоту без разрешительных документов, т. е. на совершение незаконных деяний³⁴. В отношении же другой части охотников, имеющих знакомства в ведомствах, занимающихся выдачей лицензий, по признанию практиков, «действовал закон блата и дележки»³⁵.

Анализ деятельности по контролю за осуществлением пушного промысла подтверждает данные выводы: по оценкам работников правоохранительных органов, изменения в порядке выдачи именных разовых лицензий в 2005 г. привели к возрастанию «коррупционных рисков» в органах власти и формированию черного рынка лицензий, на котором цена данных разрешительных документов превышает официальную в 4–5 раз³⁶.

В свою очередь, двукратное увеличение стоимости лицензий на использование охотничьих животных, происшедшее в 2004 г, по оценке практиков, привело к удвоению размеров браконьерства (данный вывод следует из уменьшения в два раза количества лицензий, приобретаемых охотпользователями при сохранении объемов фактического изъятия ресурсов охотничьих животных)³⁷.

Как показало изучение практики обращения органов государственного экологического контроля в судебные органы с исковыми требованиями о взыскании причиненного экологического ущерба, о приостановлении хозяйственной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, подобные требования, даже при наличии указанного вреда, не всегда удовлетворяются судами.

³¹ См.: Кошелев П. Указ. соч. С. 39.

³² См.: Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду.

³³ Следует отметить, что в целом тема нормирования изъятия охотничьих животных (начиная с необходимости введения таковой и заканчивая размером квот, ежегодно устанавливаемых органами государственного управления в рассматриваемой сфере) всегда являлась достаточно дискуссионной (см. подробнее: Глушков В. Практическое управление популяциями // Сафари. 2008. № 2 (49). С. 76–79; Камбалин В.С. Законодательные проблемы государственного управления охотничьим хозяйством // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы регион. науч.-метод. конф. Иркутск, 2007. С. 49–52; Лужбин Е.Л. Пушнина и рынок // Там же. С. 67–78).

³⁴ Более того, в период передачи полномочий по контролю в указанной сфере на уровень субъектов РФ (в конце 2007 — начале 2008 г.) срок действия лицензий на право отстрела охотничьих животных, который в соответствии с Правилами охоты составляет 4 месяца, был необоснованно сокращен до 2 месяцев, чем был нанесен экономический ущерб охотпользователям и российскому охотничьему хозяйству в целом, и без того находящемуся в крайнем упадке после проведенных экономических и административных реформ (подробнее см.: Рекомендации межрегионального научно-практического семинара «Актуальные проблемы управления охотничьим хозяйством Сибири и Дальнего Востока». Иркутск, 2007. С. 3; Кузнецов В. Указ. соч. С. 65–67).

³⁵ Кузнецов В. Указ. соч. С. 67.

³⁶ Лужбин Е.Л. Указ. соч. С. 74.

³⁷ См.: Камбалин В.С. Указ. соч. С. 51.

Формальными основаниями отказа в удовлетворении подобных исковых требований обычно является непредставление истцом (природоохранным органом) достаточных доказательств причинения ответчиком вреда окружающей среде. Действительно, сотрудниками контролирующих органов допускаются нарушения порядка привлечения лиц, совершивших нарушения природоохранного законодательства, к административной ответственности (например, составление протоколов об административных правонарушениях с нарушением норм законодательства; ненадлежащее извещение представителей проверяемых организаций о проведении проверочных мероприятий и т. д.)³⁸.

Однако зачастую это происходит ввиду отсутствия четких правовых механизмов доказывания вреда окружающей среде, а также ввиду уже упоминавшейся недостаточной кадровой и материально-технической обеспеченности органов экологического контроля. Немногочисленным сотрудникам данных ведомств, и без того загруженным большим объемом работы, приходится сталкиваться с противостоянием целых бригад высокооплачиваемых представителей ответчиков, которые могут себе позволить целенаправленно заниматься на протяжении всего судебного разбирательства подбором доказательств в обоснование своей позиции в суде, что делает «силы» противоборствующих сторон изначально неравными.

Примером многолетней, напряженной, но до настоящего времени безуспешной борьбы природоохранных органов с предприятием, допускающим серьезное нарушение экологических норм, является история судебных разбирательств по поводу прекра-

щения экологически вредной деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК).

Проблема закрытия БЦБК является одной из самых известных экологических проблем Иркутской области, о которой слышаны как в России, так и за ее пределами. Озеро Байкал, глубочайшее озеро на Земле, провозглашенное участком мирового наследия, в течение длительного периода времени испытывает отрицательное антропогенное воздействие, усугубляемое значительным износом оборудования комбината, достигающим 80–90 %³⁹. Несмотря на многолетнее, достаточно мощное выражение общественного протеста против функционирования данного предприятия, расположенного прямо на берегу Священного озера, за последние тридцать лет так и не удалось решить данную проблему⁴⁰.

Отсутствие необходимого взаимодействия между органами государственного экологического контроля (Росприроднадзор, Ростехнадзор) и иными ведомствами, в чьи полномочия в той или иной степени входят задачи охраны окружающей среды (в том числе природоохранными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами), также приводит к снижению эффективности их деятельности по выявлению, пресечению и привлечению к ответственности виновных в совершении экологических правонарушений и преступлений.

На федеральном уровне уже давно было обращено внимание на указанную проблему, были приняты соответствующие норма-

³⁸ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.08.2005 г. № А78-8716/04-С1-7/260-Ф02-3875/05-С2 об оставлении в силе решения Арбитражного суда Читинской области от 7 июня 2005 г. по делу № А78-8716/04-С1-7/260 об отказе в удовлетворении исковых требований Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Читинской области к ООО «Артель «Восточная» // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 24.01.2007 № А19-11686/06-16-Ф02-7415/06-С2 по делу № А19-11686/06-16 об оставлении в силе решения Арбитражного суда Иркутской области от 14 августа 2006 г по делу № А19-11686/06-16 об отказе в удовлетворении исковых требований Федерального государственного учреждения «Чунский лесхоз» к ЗАО «Вудстар» // Там же.

³⁹ См.: Кузнецов Г. Суд решил: цеха ртутного электролиза не будет! А БЦБК? // Вост.-Сиб. правда. 1998. 31 окт.

⁴⁰ В 1999 г. решением Арбитражного суда Иркутской области отказано в удовлетворении исковых требований Госкомэкологии РФ о прекращении экологически вредной деятельности ввиду непредставления истцом достаточных доказательств совершения ответчиком экологических правонарушений «при наличии устойчивой тенденции к уменьшению выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду». С 2007 г. на рассмотрении Арбитражного суда Иркутской области находится исковое заявление Росприроднадзора РФ со схожими требованиями (см. подробнее: Кузнецов Г. Указ. соч.; Юридическая ответственность за экологические правонарушения в Байкальском регионе / под ред. Р.В. Буянова, С.В. Никитина. Иркутск, 2002. С. 126; Юрков А. В воздухе пахнет... цивилизацией, или еще раз о Байкале // Рос. газ. 2008. 16 янв.).

тивные акты⁴¹, однако, как показывает анализ практики деятельности правоохранительных и природоохранных органов, это не дало ощутимых результатов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что одним из условий, способствующих росту экологической преступности, является наличие серьезных недостатков в системе государственного управления в области охраны окружающей природной среды, обусловленных, в частности, следующими факторами:

- отсутствие стабильности системы государственных органов, осуществляющих управление в сфере экологии;
- отсутствие комплексного подхода к управлению охраной окружающей среды;

- недостаточность финансирования природоохранной деятельности;

- недостаточная штатная численность инспекторского состава государственных природоохранных органов;

- ненадлежащая организация взаимодействия между природоохранными и правоохранительными органами (что приводит к низкой эффективности норм об ответственности за экологические правонарушения и преступления);

- рост уровня коррупции в среде работников природоохранных органов;

- пробелы в законодательстве об охране окружающей среды, его противоречивость;

- недостаточность материально-технической, инструментальной, методической базы деятельности природоохранных органов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса РФ» (постатейный) / под ред. А.В. Мазурова. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

Комментарий к ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. Е.А. Суховой и др. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс». Комментарии законодательства.

О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ // Рос. газ. 2004. 30 дек.

Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.1997 г. № 25/7, МВД РФ от 12.05.1997 г. № 1/8588, Рослесхоза от 16.04.1997 г. № Д0-5-27/166 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с посягательствами на рыбные запасы, о порядке оформления и передачи материалов о нарушениях правил охраны рыбных запасов и незаконной добыче водных животных и растений в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 20.12.1996 г. № 7/4-1-1318-96 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400. П. 7 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 24.01.2007 г. № А19-11686/06-16-Ф02-7415/06-С2 об оставлении в силе решения Арбитражного суда Иркутской области от 14 августа 2006 г. по делу № А19-11686/06-16 об отказе в удовлетворении исковых требований Федерального государственного учреждения «Чунский лесхоз» к ЗАО «Вудстар» // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.08.2005 г. № А78-8716/04-С1-7/260-Ф02-3875/05-С2 об оставлении в силе решения Арбитражного суда Читинской области от 7 июня 2005 г. по делу № А78-8716/04-С1-7/260 об отказе в удовлетворении исковых требований Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Читинской области к ООО «Артель «Восточная» // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

⁴¹ См., например: Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.1997 г. № 25/7, МВД РФ от 12.05.1997 г. № 1/8588, Рослесхоза от 16.04.1997 г. № Д0-5-27/166 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.;

Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с посягательствами на рыбные запасы, о порядке оформления и передачи материалов о нарушениях правил охраны рыбных запасов и незаконной добыче водных животных и растений в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры РФ от 20.12.1996 г. № 7/4-1-1318-96 // Там же.

- Бородуля, Е.В. Роль ОВД в предотвращении преступности в лесной сфере / Е.В. Бородуля // Рос. следователь. 2006. № 9.
- Бородуля, Е.В. Правовые и криминологические вопросы преступности в сфере лесопользования на территории Иркутской области / Е.В. Бородуля, А.В. Чернов. Иркутск, 2005.
- Буравлев, Ю.М. Опыт преобразования советской модели государственного аппарата в современный механизм государственного управления в России / Ю.М. Буравлев // Административное право и процесс. 2006. № 3.
- Вот тебе, бабушка, и рыбохотнадзор // Сафари. 2007. № 3(44).
- Выпханова, Г.В. К вопросу об информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды: концептуальные и правовые аспекты / Г.В. Выпханова // Экологическое право. 2006. № 5.
- Глушков, В. Практическое управление популяциями / В. Глушков // Сафари. 2008. № 2 (49).
- Дубовик, О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду / О.Л. Дубовик // Альманах «Организованная преступность, терроризм и коррупция». 2003. № 1.
- Дубовик, О.Л. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконной торговлей окружающей средой / О.Л. Дубовик // Экологическое право. 2002. № 5.
- Жевлаков, Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации / Э.Н. Жевлаков. М., 2002. С. 91.
- Камбалин, В.С. Законодательные проблемы государственного управления охотничьим хозяйством / В.С. Камбалин. // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы регион. науч.-метод. конф. Иркутск, 2007.
- Королева, М.В. Деятельность прокуратуры по защите экологических прав человека / М.В. Королева, Д.Г. Добрецов // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. В.Н. Лопатина. СПб., 2003.
- Кошелев, П. В редакцию пришло письмо... / П. Кошелев // Сафари. 2007. № 2. С. 39.
- Краев, Н.В. О государственной системе контроля за использованием охотничьих животных / Н.В. Краев // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы регион. науч.-метод. конф. Иркутск, 2007.
- Кузенков, В. Немного правды о российском охотничьем хозяйстве / В. Кузенков // Охота. 2008. № 3 (115).
- Кузнецов, Г. От спички возгорелось пламя / Г. Кузнецов // Вост.-Сиб. правда. 2008. 13 мая.
- Кузнецов, Г. Огненные хитрости / Г. Кузнецов // Вост.-Сиб. правда. 2008. 15 апр.
- Кузнецов, Г. Суд решил: цеха ртутного электролиза не будет! А БЦБК? // Вост.-Сиб. правда. 1998. 31 окт.
- Кузнецов, Г. Таежная реформа / Г. Кузнецов // Вост.-Сиб. правда. 2008. 20 мая.
- Лужбин, Е.Л. Пушнина и рынок / Е.Л. Лужбин // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы регион. науч.-метод. конф. Иркутск, 2007.
- Михайлов, А. Коррупции больше в земельном вопросе / А. Михайлов // Восточный формат. 2008. 17–23 марта.
- Орлов, Г.С. Расследование преступлений, связанных с нарушением законодательства об охране природы / Г.С. Орлов. Иркутск, 1997.
- Павлова, А. Апрельская тревога. Областное МЧС ожидает начало лесопожарного периода через месяц / А. Павлова // Восточный формат. 2008. 17–23 марта.
- Патрушев, Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России / Н.П. Патрушев // Журн. рос. права. 2007. № 7.
- Рекомендации межрегионального научно-практического семинара «Актуальные проблемы управления охотничьим хозяйством Сибири и Дальнего Востока». Иркутск, 2007.
- Репецкая, А.Л. Российский криминальный рынок услуг: структура и характеристика отдельных видов / А.Л. Репецкая // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2008. № 1.
- Савиченко, И.А. Проблемы расследования экологических преступлений / И.А. Савиченко // Сиб. юрид. вестник. 2004. № 1.
- Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (1-е полугодие 2006 г.): информ.-аналит. доклад / под общей ред. А.Я. Сухарева. М., 2006.
- Трофимец, С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля / С.С. Трофимец // Экологическое право. 2007. № 1.
- Чертков, А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты / А.Н. Чертков // Журн. рос. права. 2005. № 11.
- Юридическая ответственность за экологические правонарушения в Байкальском регионе / под ред. Р.В. Буянова, С.В. Никитина. Иркутск, 2002.
- Юрков, А. В воздухе пахнет... цивилизацией, или еще раз о Байкале / А. Юрков // Рос. газ. 2008. 16 янв.
- Глазырин, И.П. Возможные пути коррупции в природопользовании и охране окружающей среды / И.П. Глазырин // <http://www.chati.ru>.