
ПРАВОВОЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В ЗАРУБЕЖНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМАХ ПРАВА

LEGAL EXPERIENCE OF CRIME COUNTERACTION IN FOREIGN AND NATIONAL LEGAL SYSTEMS

УДК 343.91

DOI [10.17150/1996-7756.2016.10\(1\).185-193](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10(1).185-193)

О ПОРОКАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПИТАЮЩИХ КОРРУПЦИЮ

Э.С. Навасардова, К.В. Колесникова

Северо-Кавказский федеральный университет, г. Ставрополь, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

11 декабря 2014 г.

Дата принятия в печать

10 декабря 2015 г.

Дата онлайн-размещения

28 марта 2016 г.

Ключевые слова

Экологическое право;

экологическое законодательство;

уголовное право; коррупция

Аннотация. В статье исследуются приводящие к потере ценных природных комплексов пороки экологического и связанного с ним законодательства, а также правоприменительная практика в сфере охраны окружающей среды. Авторы на конкретных примерах правоприменительной деятельности органов публичной власти анализируют нормы природоресурсного и природоохранного законодательства, создающие почву для коррупции. Критике подвергаются также новеллы курортного законодательства.

Во-первых, авторы обращают внимание на правовые источники, регулирующие земельные, лесные и градостроительные отношения. Несовершенство ряда норм указанных отраслей законодательства приводит к ситуациям, когда значительные площади земель лесного фонда, находящиеся в федеральной собственности, земли особо охраняемых природных территорий, ограниченные в обороте, и леса, произрастающие на этих землях и выполняющие важные научные, средозащитные и оздоровительные функции, передаются в частную собственность, а произрастающая на них лесная растительность уничтожается. Основная причина выбытия лесов из публичного владения — отсутствие государственной регистрации прав на эти земли. Причем в расчет не принимаются границы, ранее установленные лесоустроительными документами.

Во-вторых, авторы уделяют внимание нормам, регулирующим курортные отношения. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о многочисленных нарушениях правового режима охранных зон курортов федерального значения. Проблему усугубляют недавние изменения законодательства, согласно которым курорты и лечебно-оздоровительные местности исключены из состава особо охраняемых природных территорий, ныне им придан статус особо охраняемых территорий. В результате этих изменений земельные участки, расположенные в первой зоне охраны, теперь могут вовлекаться в гражданский оборот, что приведет к серьезным негативным экологическим последствиям, создаст почву для коррупции, тем более что режим курортов лишился уголовно-правовой и административно-правовой защиты.

ON THE FLAWS IN ENVIRONMENTAL LEGISLATION THAT FEED CORRUPTION

Eleonora S. Navasardova, Kira V. Kolesnikova

North-Caucasus Federal University, Stavropol, the Russian Federation

Article info

Received

2014 December 11

Accepted

2015 December 10

Available online

2016 March 28

Abstract. The paper examines the flaws in environmental and related legislation that result in a loss of valuable natural resources; it also studies law enforcement practice in environmental protection sphere. The authors use specific examples of public authorities' law enforcement actions to analyze the norms of natural resources' and environmental protection legislation that offer grounds for corruption. Novels of the health resort legislation are also critically examined.

First of all, the authors draw attention to legislation regulating land, forest and urban construction relations. The flaws in some of the above-mentioned laws result in the destruction of forests which have great scientific, environmental protection and

Keywords

Environmental law; environmental legislature; criminal law; corruption

health value as vast areas of federal Forest Fund lands and specially protected territories of limited economic circulation with forests growing on them become private property. The key reason that forests stop being publically owned is that there is no state registration of rights to these lands. Besides, the boundaries previously set by the forest management documents are not taken into consideration.

The authors also pay attention to norms regulating resort relations. The analysis of law enforcement practice shows that there are numerous violations of the protection zone's legal regime at federal level resorts. The problem is further aggravated by recent legislation changes which exclude health resorts and health-protection areas from the list of specially protected natural territories, they are granted the status of specially protected territories. As a result of these changes, territories situated in the first zone of protection can now be involved in civil circulation, which will have serious negative environmental consequences and create grounds for corruption given the fact that health resorts' regime has lost its criminal law and administrative law protection.

Проблемы нарушения законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды существуют давно [1; 2]. Однако на каждом этапе исторического развития они приобретают качественные особенности, отражая социально-экономические условия развития общества и государства.

Последнее десятилетие нашу страну сотрясают коррупционные скандалы, связанные с незаконным предоставлением или оборотом земельных участков. В основном это взятки, превышение полномочий, мошенничество. Проводятся криминологические исследования, выявляющие причины и условия такого преступного поведения.

В отечественной юридической науке достаточно много исследований, посвященных как различным аспектам экологических правонарушений, в том числе преступлений [3–7], так и проблемам коррупции в указанной сфере отношений [8; 9].

Поскольку проблемы коррупции и экологические правонарушения свойственны и другим странам, их не оставляют вниманием зарубежные ученые [10–18].

В 2009 г. международным движением по противодействию коррупции Transparency International в 69 странах было проведено достаточно масштабное исследование, по итогам которого были определены пути исправления ситуации. Главный упор сделан на совершенствование системы управления¹, т.е. на сферу правоприменения.

Но всегда ли зло кроется в нарушении законодательства? Зачастую деяния, на первый

взгляд несомненно являющиеся экологическими правонарушениями, вовсе не нарушают закон.

Уточним, что под экологическими правонарушениями мы понимаем не только административные деликты, предусмотренные гл. 8 КоАП РФ, и преступления, включенные в гл. 26 УК РФ, но и те деяния, что связаны с посягательствами на природные объекты как на имущественные категории, поскольку, во-первых, интегрированный подход к многофункциональному значению некоторых природных объектов признается уже и законодателем и, во-вторых, экономический характер правонарушения может повлечь в конечном счете серьезные экологические последствия.

Рассмотрим несколько ситуаций, сфокусировавших целый комплекс проблем, в основе которых лежит несовершенство (случайное или намеренное) законодательства. Причем в одних случаях общественно опасные последствия этого несовершенства уже очевидны, управленческие решения, базирующиеся на его нормах, приняты, в других они непременно возникнут, и уже, к сожалению, в ближайшее время.

Речь пойдет о земле и лесе, точнее, о созданном правовом режиме земельных участков, занятых лесами. Эти природные объекты имеют не только естественные природные связи, но и с некоторых пор в основном единый правовой режим, что отмечается и зарубежными авторами [19].

Реакция на подобные ситуации людей, находящихся «по ту сторону баррикад» и не посвященных в тонкости правового регулирования земельных и связанных с ними отношений, однозначна — совершены правонарушения. И вот уже создается протестный комитет, собираются подписи в защиту природы. О цинизме

¹ URL: http://cripo.com.ua/print.php?sect_id=1&aid=130925.

причастных к данным ситуациям чиновников сообщается в правоохранительные органы, пишутся петиции высшим должностным лицам субъекта Федерации. И действительно, деяния по внешним признакам дают основания полагать, что имеет место противоправное поведение, что попираются конституционные права и обязанности, ведь речь идет об экологическом благополучии, защищаемом ст. 42 Конституции России, об обязанности беречь природу, предусмотренной ст. 58 Конституции. Никто из представителей общественности и не сомневается в том, что в основе этих «правонарушений» лежат коррупционные схемы. А что же на самом деле имеет место?

Описываемая далее ситуация с незаконным, как уже отмечалось, с точки зрения населения и легитимным с точки зрения органов местного самоуправления и судов, включая Верховный Суд РФ, уничтожением леса вблизи Ставрополя вызвала большой общественный резонанс. Именно в ней сконцентрирован ряд проблем, связанных с пороками законодательства. СМИ окрестили ее «ставропольским Сталинградом».

Фабула дела состоит в следующем. Несколько лет назад в стране началась кампания по межеванию земель садоводческих товариществ (ныне большинство из них приобрело статус дачных некоммерческих товариществ — ДНТ). Ряд председателей ДНТ, прежде чем начать процедуру постановки на кадастровый учет земель товариществ, которые уже были разделены на индивидуальные участки и право собственности на них в основном было зарегистрировано, стали принимать в ДНТ новых членов с предоставлением им земельных участков из прилегающих к товариществу земель. Заметим, земель, не принадлежащих ДНТ.

Но земля земле рознь. ДНТ «Механизатор», созданное еще в прошлом веке, власти расположили на землях лесного фонда. Территория эта называется «Русский лес», а само ДНТ считается самым престижным в городе. «Русский лес» является не только средозащитным, противоползневым, водоохраным и оздоровительным экологическим каркасом Ставрополя (заметим, что Ставропольский край имеет всего 1,5 % лесистости). Это уникальная аazonальная (нехарактерная для степной зоны) лесная система, здесь произрастает 400 видов древесно-кустар-

никовых и травянистых растений — выходцев из разных уголков Евразии (Северной Европы, Средиземноморья, Западной Азии, Кавказа), а также местных (эндемичных) видов, более 30 видов редких и исчезающих растений, занесенных в Красные книги России и Ставропольского края. «Русский лес» получил всемирную палеонтологическую известность благодаря наличию слоев неогеновых отложений с остатками насекомых (12 отрядов, 38 семейств) и тропических растений, обитавших здесь 15 млн лет назад. Здесь находится четыре памятника археологии. В лесу сохраняется более 30 видов редких и исчезающих растений и 21 вид позвоночных и беспозвоночных животных².

Юридическая характеристика земель «Русского леса» такова: до 2009 г. часть территории составляли земли лесного фонда (защитный лес, находящийся в федеральной собственности), природный заказник (собственность Ставропольского края), с 2009 г. — городской лес (земли населенного пункта).

На эти земли, точнее, на их часть и посягнуло ДНТ «Механизатор», расширив площадь товарищества с 29,3 до 83,3 га. По поводу законности оформления в собственность 50 «лишних» гектаров разразился скандал, причем 11,4 га, по мнению природоохранной прокуратуры и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края, — это земли лесного фонда и государственного природного заказника краевого значения.

Схема аферы вкратце такова. Как уже отмечалось, будущие собственники вновь предоставляемых участков подали заявления о вступлении в ДНТ «Механизатор»; администрация Промышленного района Ставрополя издала постановления о предоставлении земельных участков его новым членам (любопытно, что некоторым новым членам ДНТ было бесплатно предоставлено по несколько участков — от 21 до 32³); участки были поставлены на кадастровый учет; на местности были установлены границы новых участков; право собственности на садовые участки было зарегистрировано. После этого природоохранная прокуратура подала не-

² Заключение общественной экологической экспертизы // Вечерний Ставрополь. 2012. 26 окт. URL: <http://vechorka.ru/gazeta>.

³ URL: <http://stavropolgid.ru/novosti/proissheshvija/4384-polnyj-spisok-zahvatnikov-russkogo-lesa-v-stavropole>.

сколько десятков исков (по количеству участков, «попавших» на территорию лесного фонда и земли краевого заказника). Исковые требования таковы: признать незаконными и отменить постановления главы Промышленного района Ставрополя о предоставлении в собственность земельных участков в ДНТ «Механизатор»; аннулировать решение ФГУ «Земельная кадастровая палата» о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет; аннулировать записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним о государственной регистрации права собственности. В качестве аргументов прокуратура, помимо указаний на то, что это земли заказника и государственного лесного фонда, называла также нарушение порядка принятия в члены ДНТ «Механизатор» новых владельцев земельных участков.

Из заявленных исков судами первой инстанции полностью или частично было удовлетворено десять. По остальным искам в удовлетворении исковых требований было отказано. Завершили дело вторая инстанция и Верховный Суд РФ, приведя все решения к единому знаменателю — отказать в удовлетворении исковых требований по всем искам.

А теперь рассмотрим эту ситуацию с позиций правовых реалий. Вначале о якобы незаконно захваченных землях и их правовом режиме.

Последние сведения о землях государственного лесного фонда и государственного краевого заказника содержатся в материалах лесоустройства 1977 г. Правда, по землям заказника в 1997 г. было издано постановление губернатора Ставропольского края «Об образовании государственных природных заказников краевого значения» от 26 августа 1997 г. № 547, как бы подтвердившее решение советского периода о легитимности существования указанного государственного заказника.

Казалось бы, какие могут быть проблемы с этими землями: их границы описаны в лесоустроительных документах, по границам выставлены межевые знаки. В действительности дела обстоят более печально. В соответствии с гражданским, земельным и лесным законодательством этого недостаточно, чтобы признать собственность на них Российской Федерации и Ставропольского края соответственно. Данные лесные участки, так же как и участки граждан и

юридических лиц, должны быть поставлены на кадастровый учет, а право собственности — зарегистрировано. Однако ни Российская Федерация, ни Ставропольский край денег на такие дорогостоящие мероприятия на тот момент не выделяли. И это проблема не только Ставропольского края. Как известно, подавляющее число полномочий, составляющих содержание лесного управления, — это делегированные и собственные полномочия субъектов РФ.

Что же касается самой Российской Федерации, то она оставила себе в основном нормотворчество, возложив большую часть ответственности на субъекты РФ. При этом переданные на исполнение полномочия должны финансироваться в виде субвенций из федерального бюджета, рассчитываемых на основании специальной методики, однако когда дело доходит до распределения субвенций субъектам РФ, им выделяются финансовые ресурсы, рассчитанные не по методикам, а путем распределения между субъектами Федерации лимитов бюджетных обязательств, зависящих от объема бюджетных ассигнований. При этом требуют совершенствования и сами методики расчета субвенций, в которых должны содержаться базовые минимальные ставки стоимости планируемых мероприятий. Следует отметить явную недостаточность финансирования исполнения делегированных полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Усугубляет ситуацию и тенденция к снижению объемов субвенций за последние несколько лет [20]. Более того, в докладе Минприроды России о результатах и основных направлениях деятельности на 2014 г. и плановый период на 2015 и 2016 гг. доля площади земель лесного фонда, поставленной на кадастровый учет, в общей площади земель лесного фонда составляет один из показателей эффективности рационального природопользования. Однако в ожидаемых результатах решения задач подпрограмм государственной программы «Развитие лесного хозяйства» деятельность по кадастровому учету даже не упоминается.

Следует учесть и дефицит федерального бюджета, что означает и сокращение расходов, в том числе, если не в первую очередь, на природоохранные нужды.

Можно ли решить вопрос о сохранении земель лесного фонда, а следовательно, и о сохра-

нении объектов федеральной собственности на земли лесного фонда? Можно. Достаточно Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ дополнить нормой о признании ранее установленных границ земель лесного фонда последними по срокам проведения данными лесоустройства. Это необходимо было сделать уже на момент принятия указанного закона, учитывая, что ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» был принят еще в 1997 г. (т.е. за девять лет до принятия последнего Лесного кодекса РФ), ФЗ «О землеустройстве» — в 2001 г. К слову, из-за отсутствия зарегистрированных прав на земли лесного фонда, которые, кстати, не подлежат приватизации, сотни гектаров леса в субъектах Федерации уходят в частные руки, поскольку ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вслед за ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» позволяет не разграниченными по формам публичной собственности землями распоряжаться органам местного самоуправления.

Но вернемся к нашему примеру и последовавшим по его поводу судебным решениям.

В ходе судебных заседаний выяснилось, что часть участков была предоставлена из земель населенного пункта (Ставрополя) и расположенного на них городского леса. Как могло получиться, что об этом узнали только в суде? Как территория земель лесного фонда могла оказаться в составе земель населенного пункта? Оказывается, что существовала еще одна интрига, связанная с пороками законодательства.

В период «раздачи» спорных на сегодняшний день земельных участков вступил в силу генеральный план Ставрополя (он был утвержден 9 сентября 2009 г.), в котором устанавливались и новые границы города, прошедшие как раз по территории земель лесного фонда и краевого заказника. Возникает вопрос: как уполномоченный природоохранный орган Ставропольского края, в чьем ведении находится упомянутый государственный краевой заказник и который является органом, исполняющим делегированные полномочия в области лесных отношений, мог согласовать проект генерального плана в таком виде?

Выяснилось, что упомянутый орган вовсе не согласовывал этот план. И не потому, что вопреки закону его не представили на согласование, а

потому, что в течение трех месяцев согласование в администрацию Ставрополя не поступило. По ст. 25 Градостроительного кодекса РФ в случае непоступления в установленный срок главе городского округа заключений на проект генерального плана уполномоченных органов данный проект считается согласованным с такими органами. Оказывается, соответствующее должностное лицо может просто не поставить свою подпись, и территория населенного пункта пополнится землями любых категорий, включая земли лесного фонда и особо охраняемых природных территорий. При этом должностное лицо, не согласовавшее план, ответственности не несет. А дело еще и в том, что, согласно уже Земельному кодексу РФ, земли в границах населенного пункта признаются землями именно населенного пункта, и никакой иной категорией земель. Иными словами, если земли лесного фонда паче чаяния «попали» в границы населенного пункта, они уже потеряли свой статус как земли лесного фонда или земли особо охраняемых природных территорий, и распоряжаться ими могут органы местного самоуправления, если опять-таки не будет доказано, что, несмотря на расположение этих земель в границах населенного пункта, право собственности на них не принадлежит Российской Федерации или ее субъекту.

Ситуация могла быть и иной: можно было легально перевести земли лесного фонда в земли населенных пунктов, что допускается Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, в том числе и для установления или изменения границы населенного пункта, но процедура эта длительная, а главное, затратная, связанная все с тем же кадастровым учетом земельных участков. А так и законы формально соблюдены, и появилась легальная возможность предоставлять земельные участки, расположенные в лесу, как теперь указывает на сайте организация, их застроившая, в экологически чистом районе. Да, мы не описались. Ряд спорных участков застроен элитными коттеджами, и продаются они по ценам, запределным для провинциальных городов, а именно, как указано на упомянутом сайте, за 150 млн р.⁴ Дело в том, что участки раздавались бесплатно, в том числе владельцам и близким к ним лицам одной

⁴ URL: <http://www.skfo.gov.ru/society/os/kos/4kos/4kos-doc2>.

известной строительной организации. Причем не по одному, а, как уже отмечалось, сразу по несколько. То есть граждане, а точнее, строительная организация, им принадлежащая, получила бесплатно гектары (!) земли для последующей предпринимательской деятельности.

И возникает еще один вопрос: как орган местного самоуправления мог предоставить будущим «садоводам» по несколько участков бесплатно, каждый из которых составляет от 0,8 до 0,10 га? Согласно п. 2 ст. 28 Земельного кодекса РФ, предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В силу же краевого закона «Об управлении и распоряжении землями в Ставропольском крае» от 1 августа 2003 г. № 28-кз, действовавшего в тот период, максимальный размер участков для осуществления садоводческой деятельности составлял 0,15 га. Следовательно, даже предоставление бесплатно двух участков нарушало нормы регионального закона.

Если приведенная ситуация с «Русским лесом» в Ставрополе может рассматриваться как частный случай, хотя аналогичных примеров насчитывается достаточно много, то не могут не вызвать, мягко говоря, тревоги и недоумения изменения законодательства об особо охраняемых природных территориях, внесенные Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.). То, что последует за реализацией норм принятого закона, можно уже сейчас назвать экологической катастрофой, потерей курортов.

Основные новеллы, содержащиеся в законе, связаны с исключением лечебно-оздоровительных местностей и курортов из состава особо охраняемых природных территорий, а земель, занятых ими, из состава земель особо охраняемых природных территорий. Теперь они отнесены к категории особо охраняемых территорий.

Полагаем, что при подготовке любого проекта нормативного акта, тем более законодательного, должны быть спрогнозированы последствия его введения. Однако пояснительная записка к данному законопроекту повествует

лишь об устранении противоречий, имеющих в различных отраслях законодательства, так или иначе регулирующих общественные отношения в природоохранной сфере. Традиционно в пояснительной записке в качестве последствий принятия данного законопроекта указывается лишь на отсутствие дополнительных финансовых затрат из федерального бюджета. Между тем внесенные изменения сняли ряд существенных ограничений, ранее установленных для земель курортов федерального значения.

Во-первых, земли курортов федерального значения возвращаются в гражданский оборот. Согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ, земли в пределах только особо охраняемых природных территорий (за исключением земель государственных и природных заповедников, которые той же статьей изъяты из оборота) ограничиваются в обороте. Это означает, что они не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Следовательно, исключение слова «природные» позволяет теперь передавать их в частную собственность и совершать сделки с ними.

Во-вторых, если ранее существовал хоть какой-то, пусть и достаточно хрупкий, барьер в виде государственной экологической экспертизы на пути размещения на землях курортов промышленных объектов, то теперь он снят. Согласно ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», государственной экологической экспертизе подвергается лишь проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях опять же особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В-третьих, и это, наверное, самое главное: лишая статуса особо охраняемых природных территорий курорты, и в первую очередь курорты федерального значения, законодатель «забыл» внести изменения в КоАП РФ и УК РФ в части соответственно административной и уголовной ответственности в отношении соблюдения правового режима этих особо охраняемых территорий. И в ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», и в ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов» Уголовного кодекса речь идет именно о природных территориях.

Вопрос, который возникает: кому это выгодно? А выгодно это в первую очередь главам муниципальных образований, расположенных на территории курортов.

Проиллюстрируем это на нескольких примерах. Речь пойдет об одном из самых известных курортов нашей страны — Кавказских Минеральных Водах (далее — КМВ), существующем в качестве такового более 200 лет. Охрана источников уникальных по составу минеральных вод восходит к периоду правления Павла I, официально же датой создания курортов КМВ считается 1803 г., когда Александр I издал рескрипт о создании курортной инфраструктуры. На протяжении последующего времени, невзирая, кстати, на идущую Кавказскую войну, велось не только строительство курортов, также создавалось и курортное законодательство, шло казенное финансирование курортов. Те самые округа горно-санитарной охраны, которые сегодня остались без юридической защиты, охранялись нормами уголовного права. Частная собственность на землю вводилась крайне «дозированно», а собственно источники минеральной воды так и оставались в государственной собственности. Однако последующая урбанизация территории, продолжавшаяся на протяжении всего периода существования курортов КМВ, привела в итоге к плачевному результату. Если в советский период режим первой зоны округа горно-санитарной охраны еще поддерживался, как поддерживалось и финансирование развития не только курортной инфраструктуры, но и деятельности по содержанию скважин минеральной воды в рабочем состоянии, то в последние десятилетия финансирование этого национального достояния практически не осуществлялось, несмотря на статус курорта как федеральной особо охраняемой природной территории. С упорной регулярностью органы местного самоуправления городов-курортов пытались, и зачастую им это удавалось, предоставлять под застройку земельные участки, расположенные в первой зоне округа горно-санитарной охраны.

Дело дошло до того, что администрация города-курорта Пятигорска обратилась в арбитражный суд с требованием об изменении границ первой охранной зоны с целью уменьшения их площади. К чести арбитражного суда, искивые требования не были удовлетворены. Однако теперь, после принятия указанного закона, можно

и не ломать копья в судах, ответственность-то отменена. Правила правового режима охранных зон сохранились, но теперь они остались без юридической защиты.

Полагаем, что данная ситуация чревата серьезными общественно опасными последствиями, одним из которых в первую очередь будет являться потеря источников подземных минеральных вод как результат теперь уже ничем не ограниченной застройки первой охранной зоны. Объем статьи не позволяет привести полную, весьма негативную информацию о состоянии курортов КМВ. Достаточно отметить, что, по информации интернет-журнала Management of Communications, на протяжении ряда лет санитарный режим в первых зонах округа горно-санитарной охраны не соблюдается полностью на всех курортах. В округе горно-санитарной охраны КМВ около 13 аварийных скважин, находящихся в нераспределенном фонде недр, которые приводят к деградации месторождений минеральных вод и требуют первоочередных работ по их ликвидации или ремонту⁵.

Есть ли выход? Прежде всего, необходимо провести ревизию земельного и связанного с ним законодательства на предмет выявления коррупциогенных норм. О необходимости антикоррупционного мониторинга законодательства говорится давно, однако изменения в него не только не вносятся, но и, как показано на примере изменений курортного законодательства, к уже существующим порокам добавляются новые. Мы уже говорили о возможности пресечения незаконного предоставления земель лесного фонда. Достаточно дополнить нормы Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса РФ», и ситуации с «исчезновением» десятков, а то и сотен гектаров этих земель (а заодно и растущего на них леса) не будут иметь место. По крайней мере, несложно устранить пороки законодательства, дающие основания для коррупционного поведения.

Вместе с тем законодателю стоило бы обратить внимание и на возможность криминализации деяний в области применения земельного законодательства.

⁵ URL: <http://www.man-com.biz/investoru-goroda-kmv/generalnyiy-plan-goroda-essentuki/sanitarno-ekologicheskoe-sostoyanie-zon-gorno-sanitarnoy-ohranyi-kmv.html>.

Представляется целесообразным дополнить ст. 170 УК РФ нормой, устанавливающей уголовную ответственность за нарушение правил предоставления земельных участков, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения. Эта норма защитит земли курортов, иные категории земель, не подлежащие предоставлению в частную собственность в силу установленных нормативными актами правил, которые в настоящее время не обеспечены уголовно-правовой защитой. Конечно, можно применять и ст. 19.9 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за удовлетворение должностным лицом заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в

государственной или муниципальной собственности земельного или лесного участка либо водного объекта, которое в соответствии с законом не может быть удовлетворено. Однако, по нашему мнению, ситуации, связанные с нарушением земельного законодательства, в частности с незаконным предоставлением земельных участков, таят в себе высокую общественную опасность. Достаточно сказать, что, по подсчетам специалистов, ущерб лесному хозяйству от незаконной передачи земель лесного фонда и земель краевого заказника ДНТ «Механизатор» составил 12 млн 636 тыс. р. Сравним этот ущерб с положениями ст. 260 УК РФ: для привлечения виновных к уголовной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений достаточно причинения ущерба «всего лишь» на 5 тыс. р.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Навасардова Э.С. Землеустройство на Северном Кавказе: взаимодействие обычного права горцев с межевыми узаконениями Российской империи / Э.С. Навасардова, Р.В. Нутрихин // Аграрное и земельное право. — 2011. — № 4 (76). — С. 78–84.
2. Навасардова Э.С. Ответственность за лесонарушения по законодательству Российской империи начала XX в. / Э.С. Навасардова // Общество и право. — 2009. — № 4. — С. 89–93.
3. Каплунов В.Н. Экологические преступления / В.Н. Каплунов // Российская юстиция. — 2012. — № 7. — С. 47–50.
4. Кашелов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления / В.П. Кашелов // Журнал российского права. — 2012. — № 6. — С. 29–39.
5. Кочергин Г.М. Криминологическая характеристика незаконной рубки лесных насаждений в контексте проблем противодействия экологической преступности / Г.М. Кочергин, Е.А. Костыря, В.В. Минаев // Российский следователь. — 2012. — № 14. — С. 34–39.
6. Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения / Е.С. Болтанова // Журнал российского права. — 2014. — № 12. — С. 88–97.
7. Оленина Т.Ю. Правовые проблемы применения административной ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны лесов в России / Т.Ю. Оленина // Российская юстиция. — 2013. — № 3. — С. 65–66.
8. Абдулкаримова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления / В.М. Абдулкаримова // Законность. — 2014. — № 12. — С. 37–42.
9. Олейник Л.В. Земля как объект коррупции / Л.В. Олейник // Российский следователь. — 2013. — № 1. — С. 34–36.
10. Albrecht X.J. The Extent of Organized Environmental Crime: A European Perspective / X.J. Albrecht // Environmental Crime in Europe / F. Comte, L. Kramer (eds). — Groningen : Europe Law Publishing, 2003. — 496 p.
11. Hodgson G.M. The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Intuitionist Perspective / G.M. Hodgson, S. Jiang // Journal of Economic Issues. — 2007. — Vol. 41, № 4. — P. 1043–1061.
12. Holmes L. Crime, Organized Crime and Corruption in Post-Communist Europe and the CIS / L. Holmes // Communist and Post-Communist Studies. — 2009. — Vol. 42, № 2. — P. 265–287.
13. Clifford M. Environmental Crime / Mary Clifford, Terry D. Edwards — 2nd ed. — Jones & Bartlett Learning, 2011. — 448 p.
14. Bricknell S. Environmental crime in Australia / S. Bricknell. — Australian Institute of Criminology, 2010. — 109 p.
15. Сулейменова С.Ж. Коррупционные проявления в сфере использования и охраны естественных природных ресурсов, в частности водных объектах / С.Ж. Сулейменова // Вестник КазНУ. Юридическая серия. — 2011. — № 3 (59). — С. 117–118.
16. Zekos G. Ethics versus corruption in globalization / G. Zekos // Journal of Management Development. — 2004. — Vol. 23, № 7. — P. 631–647.
17. Wolf B. Organized Environmental Crime: An Analysis of Corporate Noncompliance with the Law / B. Wolf. — Lewiston : Edwin Mellen Press, 2009. — 153 p.
18. White R. Environmental Harm, Ecological Justice and Crime Prevention: the Challenge to Criminology / R. White. — Univ. of Tasmania, 2007. — 28 p.
19. Smith M.J. Ecologism: Towards Ecological Citizenship. Concepts in the Social Sciences / M. Smith. — Minneapolis, MN, USA : Univ. of Minnesota Press, 1998. — 107 p.
20. Колесникова К.В. Формы бюджетного обеспечения охраны окружающей среды и природопользования / К.В. Колесникова // Общество и право. — 2012. — № 4. — С. 112–114.

REFERENCES

1. Navasardova E.S., Nutrikhin R.V. Land management in North Caucasus: interaction of mountain dwellers' common law with the boundary statutes of the Russian Empire. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*, 2011, no. 4 (76), pp. 78–84. (In Russian).
2. Navasardova E.S. Liability for breaches of forest regulations in the legislation of the Russian Empire of the early 20th century. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2009, no. 4, pp. 89–93. (In Russian).
3. Kaplunov V.N. Environmental Crimes. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2012, no. 7, pp. 47–50. (In Russian).
4. Kashepov V.P. The development of legislation on criminal liability for environmental crimes. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 6, pp. 29–39. (In Russian).
5. Kochergin G.M., Kostyrya E.A., Minaev V.V. Criminological characteristics of illegal logging within the framework of counter-acting environmental crimes. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2012, no. 14, pp. 34–39. (In Russian).
6. Boltanova E.S. Legal liability for violating land legislation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 12, pp. 88–97. (In Russian).
7. Olenina T.Yu. Legal issues of using administrative liability for violations in the sphere of forest use and protection in Russia. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2013, no. 3, pp. 65–66. (In Russian).
8. Abdulkaramova V.M. Flaws in land legislation used by local authorities for corruption purposes. *Zakonnost' = Legality*, 2014, no. 12, pp. 37–42. (In Russian).
9. Oleinik L.V. Land as an object of corruption. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2013, no. 1, pp. 34–36. (In Russian).
10. Albrecht X.J. The Extent of Organized Environmental Crime: A European Perspective. In Comte F., Kramer L. (eds). *Environmental Crime in Europe*. Groningen, Europe Law Publishing, 2003. 496 p.
11. Hodgson G.M., Jiang S. The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Intuitionist Perspective. *Journal of Economic Issues*, 2007, vol. 41, no. 4, pp. 1043–1061.
12. Holmes L. Crime, Organized Crime and Corruption in Post-Communist Europe and the CIS. *Communist and Post-Communist Studies*, 2009, vol. 42, no. 2, pp. 265–287.
13. Clifford M., Edwards T.D. *Environmental Crime*. 2nd ed. Jones & Bartlett Learning, 2011. 448 p.
14. Bricknell S. Environmental crime in Australia. *Australian Institute of Criminology*, 2010. 109 p.
15. Sulejmenova S.Zh. Corruption aspects in terms of natural resources exploitation and conservation (particularly water objects). *Vestnik KazNU = Al-Farabi Kazakh National University Journal*, 2011, no. 3 (59), pp. 117–118. (In Russian).
16. Zekos G. Ethics versus corruption in globalization. *Journal of Management Development*, 2004, vol. 23, no. 7, pp. 631–647.
17. Wolf B. *Organized Environmental Crime: An Analysis of Corporate Noncompliance with the Law*. Lewiston, Edwin Mellen Press, 2009. 153 p.
18. White R. *Environmental Harm, Ecological Justice and Crime Prevention: the Challenge to Criminology*. University of Tasmania, 2007. 28 p.
19. Smith M.J. Ecologism: Towards Ecological Citizenship. *Concepts in the Social Sciences*. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press, 1998. 107 p.
20. Kolesnikova K.V. Forms of budgetary provision of environmental protection and nature resources' use. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2012, no. 4, pp. 112–114. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Навасардова Элеонора Сергеевна — заведующий кафедрой экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических наук, профессор, г. Ставрополь, Российская Федерация; e-mail: navasardova@yandex.ru.

Колесникова Кира Владимировна — доцент кафедры экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета, кандидат юридических наук, г. Ставрополь, Российская Федерация; e-mail: m.s.kira@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Навасардова Э.С. О пороках экологического законодательства, питающих коррупцию / Э.С. Навасардова, К.В. Колесникова // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2016. — Т. 10, № 1. — С. 185–193. — DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).185-193.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Navasardova, Eleonora S. — Head, Chair of Environmental, Land and Labor Law, North-Caucasus Federal University, Doctor of Law, Professor, Stavropol, the Russian Federation; e-mail: navasardova@yandex.ru.

Kolesnikova, Kira V. — Ass. Professor, Chair of Environmental, Land and Labor Law, North-Caucasus Federal University, Ph.D. in Law, Stavropol, the Russian Federation; e-mail: m.s.kira@yandex.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Navasardova E.S., Kolesnikova K.V. On the flaws in environmental legislation that feed corruption. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 185–193. DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).185-193. (In Russian).