

УДК 349.6(045)

*А.Н. Горбачев***ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОМ ПОТЕНЦИАЛЕ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ**

Статья посвящена исследованию проблем оптимизации российского природоохранного законодательства посредством повышения его антикоррупционного потенциала. Данные проблемы обусловлены тем, что, исходя из современных стандартов, уровень распространенности коррупционных факторов в действующем природоохранном законодательстве следует признать довольно высоким. Данный тезис основывается, прежде всего, на результатах антикоррупционной экспертизы некоторых норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», составляющего объективную основу механизма правового регулирования в соответствующей сфере. Методологическую базу исследования составили, с одной стороны, формально-логические методы, с другой – методы лингвистического анализа (лексический, семантический и т. д.), используемые в ходе антикоррупционной экспертизы правовых актов. К основным результатам статьи следует отнести инвентаризацию и систематизацию многочисленных проявлений различных коррупционных факторов в нормах действующего природоохранного законодательства. Выявлены коррупционные факторы, наиболее характерные для правового регулирования в исследуемой сфере. Определены инструменты природоохранного законодательства, в наибольшей степени подверженные коррупционным проявлениям. Полученные результаты могут быть использованы в процессе повышения эффективности российского природоохранного законодательства, дальнейшей минимизации его коррупционного потенциала. Кроме того, их использование выглядит целесообразным в ходе как дальнейших научных исследований по соответствующей проблематике, так и образовательной деятельности по формированию антикоррупционного правосознания будущих юристов.

Ключевые слова: природопользование, природоохранное законодательство, экологические требования, экологическое нормирование, экологический вред, противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, коррупционные факторы.

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-3-504-509

Коррупция представляет собой один из атрибутов человеческого общества на всем протяжении его истории. Как отметил Т. П. Евсеев в работе о коррупции в античном мире, уже в древние времена она «была столь же многолика и многогранна, как и в наше время» [1, с. 133]. Разумеется, сам по себе факт наличия у данного социального явления длительной истории не отменяет ее категорического неприятия в современном обществе. Поскольку коррупция проникает во все сферы общественных отношений, выступающих объектом правового регулирования, сфера использования и охраны природных ресурсов наряду с прочими является ареной коррупционных проявлений. Более того, есть основания относить указанную сферу к числу наиболее коррупционных. Так называемый «парадокс изобилия» (ресурсное / сырьевое проклятие) в числе прочего обуславливает прямую «зависимость между ресурсным богатством и уровнем коррупции» [2, с. 27]. С другой стороны, не вызывает сомнения, что противодействие коррупционным проявлениям в сфере природопользования – необходимое условие «создания более эффективных механизмов управления природными ресурсами» [3, с. 327].

При этом сфера природопользования, в свою очередь, имеет весьма сложную структуру. Наиболее очевидным аргументом в подтверждение справедливости данного тезиса представляется наличие в РФ развитого природоресурсного законодательства, на федеральном уровне состоящего из трех кодексов и целого ряда законов. В современной литературе находит отражение анализ специфики коррупционных проявлений применительно к использованию различных природных ресурсов, как минимум – к тем сферам, в которых законодательство в силу отечественной правовой традиции кодифицировано: землепользования [4], водопользования [5], лесопользования [6]. Однако особенности коррупционных проявлений в сфере природоохранных отношений практически не выступают за рамками студенческой науки самостоятельным предметом исследования.

Необходимо также отметить, что для юридической литературы антикоррупционной проблематики в целом характерен правоохранительный (правоприменительный – в соответствующем направлении) уклон. Явно выраженное большинство работ посвящено вопросам привлечения к ответственности за коррупционные преступления, совершенствования механизмов выявления таких преступле-

ний и определения меры ответственности за них. В то же время в литературе находит отражение исследование различных инструментов предупреждения коррупции, к числу которых относится антикоррупционная экспертиза правовых актов.

Данная процедура в современных условиях достаточно широко распространена, но результаты ее применения не подлежат однозначной оценке. С одной стороны, как справедливо отмечает О. Н. Рябченко, несмотря на принятие еще в 2009 г соответствующего закона, «индекс коррупционной составляющей в федеральном законодательстве продолжает присутствовать» [7, с. 717]. С другой стороны, полноценная реализация потенциала антикоррупционной экспертизы требует надлежащего его применения во всех без исключения сферах правового регулирования, включая природоохранную сферу. Существует прямая зависимость: чем выше степень учета требований антикоррупционной экспертизы, тем выше уровень защищенности законных интересов и государства, и частных лиц от коррупционных посягательств. Важнейшую роль в рассматриваемой сфере играет соответствующая Методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ [8] (далее – Методика).

Признавая наличие в РФ развитой системы природоохранного законодательства, следует признать, что его объективную основу оставляет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [9] (далее – Закон). В силу указанных причин (обширность природоохранного законодательства, главенство в ней Закона), предмет настоящего исследования ограничен именно нормами данного Закона. Уточняя предмет исследования, необходимо еще раз подчеркнуть, что речь пойдет о недостатках не в применении правовых норм уполномоченными органами, а самих этих норм. Принципиальным здесь является адресат претензий: не правоприменитель, а именно законодатель.

Следует отметить, что в значительной степени нормы Закона соответствуют антикоррупционным требованиям. В то же время, их антикоррупционный потенциал нельзя считать исчерпанным. Так, п. 3 Методики, определяющие факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения, относит к таковым в числе прочих:

- неопределенность оснований принятия решения – как одно из проявлений широты дискреционных полномочий (подп. «а»);
- диспозитивность установления возможности совершения определенных действий уполномоченным органом – по формуле «вправе» (подп. «б»).

Одно из наиболее ярких проявлений данного фактора в тексте Закона – неоднократное использование термина «может/могут». Так, уже в ст. 3 Закона применительно к принципам охраны окружающей среды речь идет об обязательности финансирования превентивных природоохранных мероприятий лицами, деятельность которых **может привести** (здесь и далее выделено мной. – А.Г.) к ее загрязнению. Очевидно, что к этому может привести деятельность абсолютно любого лица, на которое будет возложена обязанность возместить причиненный вред. Возможность же привлечения к финансированию именно превентивных мероприятий тех субъектов, деятельность которых не связана ни с непосредственным воздействием на окружающую среду, ни с существенным риском причинения ей вреда, представляется коррупциогенной. Хотя аналогичное требование, адресованное лицам, деятельность которых неизбежно приводит к загрязнению окружающей среды, выглядит абсолютно обоснованным.

Разумеется, норма-принцип не порождает непосредственных правовых последствий, нуждаясь в конкретизации. Но рассматриваемый термин широко применяется и в нормах Закона, непосредственно регламентирующих конкретные правоотношения. В ст. 5 Закона к полномочиям федеральных органов власти в природоохранной сфере отнесено установление критериев, на основании которых территории и объекты **могут быть** отнесены к объектам накопленного экологического вреда окружающей среде. Вполне определенные и весьма существенные последствия принятия соответствующего решения определены Главой XIV.1. Закона. Представляется, что в случае соответствия указанным критериям территории и объекты **должны быть** отнесены к объектам накопленного экологического вреда. При этом в ст. 80.1. Закона указанная формулировка не только воспроизводится, но и модифицируется («могут быть признаны объектами накопленного вреда»), что не уменьшает ее неоправданной диспозитивности.

Подобная модификация относится к числу таких коррупциогенных факторов, как употребление неустоявшихся терминов (подп. «в» п. 4 Методики). Пожалуй, наиболее яркий пример подобного решения содержится в Главе III Закона, одновременно содержащей формулировки:

- может оказать негативное воздействие на окружающую среду (ст. 12);

- может нанести вред окружающей среде (ст. 12);
- может причинить вред окружающей среде (ст. 13).

Налицо одновременное наличие коррупциогенных факторов обоих типов: с одной стороны, неопределенность содержания термина «может»; с другой – неопределенность не столько содержания терминов «оказать/нанести/причинить» и «негативное воздействие на окружающую среду/вред окружающей среде», сколько их соотношения между собой. Если их содержание одинаково, зачем использовать различные термины, если нет – в чем заключается различия? Применительно к данному вопросу ситуация усугубляется использованием в тексте Закона не только упомянутой выше формулировки «может привести к загрязнению окружающей среды» (ст. 3), но и конструкции «может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду (ст. 32 Закона).

Особый случай использования рассматриваемого термина содержится в ст. 66 Закона, определяющей права должностных лиц органов экологического надзора. Согласно п. 2 данной статьи, указанные органы **могут быть** привлечены к участию в деле либо **вправе вступать** в дело о возмещении экологического вреда. Такая формулировка соответствует названию статьи («права должностных лиц»), но никак не сути регулируемых отношений. Необходимо вести речь об обязательном участии в деле, с использованием одной из известных российскому законодательству формулировок («к участию в деле привлекается», «дела рассматриваются с участием» и т. п.).

В некоторых случаях возникает парадоксальная ситуация: коррупциогенный потенциал нормы нивелируется низким уровнем юридической техники. Так, ст. 73 Закона, регламентирующая природоохранную подготовку ответственных за принятие решений, способных негативно повлиять на окружающую среду, предусматривает, что она **осуществляется в соответствии с законодательством**. Иных норм по данному вопросу федеральное законодательство не содержит. Как следствие, отсутствует основание для привлечения к ответственности неопределенного, по сути, круга лиц (принимающих «решения, которые **могут оказать...**»). Аналогичным образом, согласно п. 3 ст. 45 Закона, отношения по эксплуатации транспортных средств **регулируются законодательством**, а согласно п. 2 ст. 18 Закона в РФ **может** осуществляться **обязательное** экологическое страхование. Очевидно, что **обязательное** страхование не может, а **должно** осуществляться: при условии, что соответствующие случаи прямо предусматриваются законом. Тем самым реализация коррупциогенного потенциала вышеперечисленных «супербланкетных» норм заведомо исключается.

С рассмотренным выше «может/могут» сопоставим по уровню коррупциогенности (если не превосходит его) термин «иные/другие». Его использование превращает словосочетание в открытый перечень, пусть и состоящий всего из двух элементов. Наиболее часто встречается рассматриваемый термин в Главе VII Закона применительно к экологическим требованиям на разных стадиях и в различных сферах деятельности. Так, согласно п. 2 ст. 36, на объектах капитального строительства должны применяться ресурсосберегающие и **иные** технологии. Далее, п. 3 ст. 40 предусматривает, что при размещении гидроэлектростанций должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов и **иные** необходимые меры. Согласно ст. 46 добыча углеводородного сырья требует проведения рекультивации земель и **других** мероприятий по предотвращению экологического вреда, а также разработки проектов рекультивационных и **иных** восстановительных работ. Наконец, в соответствии с п. 2 ст. 51, запрещается размещение отходов на территориях, прилегающих к поселениям и в **иных** местах, в которых **может быть** создана опасность для окружающей среды. Представляется, что подобным образом сформулированные требования в принципе невыполнимы, поскольку в таких случаях «иные», по сути, трансформируются в «любые».

Разумеется, Главой VII Закона сфера применения рассматриваемого термина не ограничивается. Так, в Главе XIV Закона, регламентирующей вопросы ответственности за нарушения природоохранного законодательства, предусмотрено, что суммы штрафов (п. 1 ст. 75.1.) и суммы, уплаченные в возмещение экологического вреда (п. 1 ст. 78.2.) направляются на ликвидацию объектов накопленного экологического вреда, а при их отсутствии – на **иные мероприятия** природоохранной тематики. Далее, согласно абз. 4 п. 2 ст. 17 Закона, государственная поддержка природоохранной деятельности может осуществляться, в числе прочего, в целях содействия разработке новых методов экологического контроля и **иных эффективных** мер по охране окружающей среды. В перечисленных случаях денежные средства, по сути, могут направляться на любые цели, формально связанные с природоохранной тематикой.

Следует обратить внимание на то, что формулировка абз. 4 п. 2 ст. 17 Закона одновременно содержит два коррупциогенных фактора из числа предусмотренных Методикой. **«Иные»** – указывает на необоснованную широту полномочий (подп. «а» п. 3), а **«эффективные»** – яркий пример категории оценочного характера (подп. «в» п. 4). Отсутствие критериев эффективности позволяет признать любую меру, в зависимости от намерений уполномоченного лица, эффективной либо неэффективной.

Использование подобных оценочных категорий в Законе также достаточно распространено. Так, согласно абз. 48 ст. 1 Закона, к объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), относятся, в числе прочего, объект капитального строительства или **другой** объект, а также их совокупность, **неразрывно связанные** физически или технологически. Критерий «неразрывной технологической связанности» совокупности объектов уточняется в Письме Росприроднадзора от 01.08.2022 № МК-02-02-34/26174 «О корректировке сведений об объекте НВОС». Таковой, в частности, признается, возникновение **существенных затруднений** в отсутствие одного из объектов совокупности, составляющей объект НВОС. Подобное решение вызывает целый ряд замечаний. Во-первых, норма закона конкретизируется в подзаконном акте, что содержит признаки сразу двух коррупциогенных факторов из п. 3 Методики: принятие подзаконного акта, вторгающегося в компетенцию органа, принявшего первоначальный акт (подп. «г») и заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов (подп. «е»). Во-вторых, одна оценочная категория («неразрывная связанность») раскрывается через другую оценочную категорию («существенные затруднения»). В-третьих, по критерию «физической связанности» вообще никаких пояснений не дается. Как нетрудно заметить, последние два замечания, по существу, отменяют первое.

Приведенный выше пример, хотя и является красноречивым, имеет ограниченную сферу использования. В то же время, в природоохранном законодательстве существует институт, сфера применения которого представляется универсальной. Имеется в виду институт экологического нормирования (Глава V Закона), особая значимость которого сочетается с повышенной коррупциогенностью целого ряда нормативных положений.

Прежде всего, это высказывание справедливо по отношению к такому феномену, как **наилучшая доступная** технология (далее – НДТ), определяемая как «наилучшая», исходя из ее природоохранного эффекта. В то же время, «доступной» она признается при условии **наличия технической возможности** ее применения (абз. 35 ст. 1 Закона). Проблема здесь даже не в том, что единственная из доступных, но при этом наихудшая, технология на вполне законных основаниях может быть признана наилучшей. «Наличие технической возможности» есть категория оценочного характера, а отсутствие критериев определения наличия/отсутствия возможности обуславливает коррупциогенность рассматриваемой нормы. Далее, согласно п. 2 ст. 28.1, к областям применения НДТ **может быть** отнесена деятельность, которая оказывает **значительное** негативное воздействие на окружающую среду. Однако такая деятельность **должна быть** квалифицирована соответствующим образом, а критерий «значительности», в свою очередь, также является оценочным. Наконец, в упомянутой выше ст. 3 Закона, речь идет об использовании НДТ **с учетом экономических и социальных** факторов. Отсутствие перечня таких факторов и механизма их учета также представляет собой коррупциогенный фактор.

Следующий природоохранный инструмент, применение которого регламентируется нормами Главы V Закона – комплексное экологическое разрешение (далее – КЭР), определяющее параметры эксплуатации объектов, негативное воздействие которых на окружающую среду признается значительным. П. 3 ст. 31.1. предусматривает, что заявка на получение КЭР должна содержать, в числе прочего, сведения «об использовании сырья, воды, электрической и тепловой энергии» (подп. 5). Параметры данной информации в Законе не определяются, хотя подп. 4 рассматриваемого пункта вполне определенно требует предоставления сведений «о видах и объеме производимой продукции». С другой стороны, к обязательной для заявки на получение КЭР отнесена также «иная информация, которую заявитель считает необходимым представить». Разумеется, отсутствие последней не может быть признано нарушением, в то время как неопределенность параметров информации об использовании природных ресурсов представляет собой коррупциогенный фактор. В качестве формального обоснования данного тезиса следует сослаться на подп. 1 п. 9.1. ст. 31.1. Закона, согласно которому отсутствие таковой информации либо ее **несоответствие установленным требованиям** – основание для отказа в выдаче КЭР.

Наибольший интерес вызывают приложения к заявке на получение КЭР. Во-первых, заслуживает внимания условие, при котором оформляются соответствующие документы: **«при невозможно-**

сти соблюдения» существующих экологических нормативов. Во-вторых, в перечне приложений к заявке особого внимания заслуживают «планируемые **временно разрешенные** выбросы и сбросы». Данный инструмент является традиционным для нашей правовой системы: возможность установления «временно согласованных нормативов» выбросов (далее – ВСВ) и сбросов предусматривал еще п. 4 ст. 45 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». В. В. Петров прямо называл их «противоправными» [10, с. 209]. Позднее Л. А. Тимофеев и Е. Н. Абанина определяли ВСВ как форму узаконенного загрязнения атмосферного воздуха [11, с. 47]. В свою очередь, Н. И. Хлуденева указала, что посредством применения рассматриваемого инструмента природоохранный потенциал института экологического нормирования «был нивелирован необходимостью решения экономических задач» [12, с. 148]. Вопросы о правовой природе данного инструмента, механизме его применения и т. п. выходят за рамки исследования, но коррупционный потенциал соответствующих норм Закона нельзя отставить без внимания. Так, п. 1 ст. 23.1. предусматривает, что временно разрешенные выбросы и сбросы устанавливаются **при невозможности соблюдения** существующих экологических нормативов. Термин «невозможность» в обоих названных случаях представляет собой крайнюю степень «юридико-лингвистической неопределенности» (подп. «в» п. 4 Методики): непонятно о какой именно невозможности идет речь (технической, экономической и т. п.) и каковы критерии ее определения, что указывает и на потенциальную необоснованность решения (подп. «а» п. 3), и на его произвольность (подп. «б» п. 3). Кроме того, отмеченное выше своеобразие правовой природы рассматриваемого инструмента обуславливает его соответствие таким факторам, как «возможность необоснованного установления исключений из общего порядка» (подп. «в» п. 3) и «неполнота административных процедур» (подп. «ж» п. 3).

Таким образом, несмотря на то, что нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» в значительной степени соответствуют антикоррупционным требованиям, уровень наличия в них коррупциогенных факторов с учетом современных требований также выглядит весьма значительным. Речь идет о систематическом использовании как терминов, оставляющих необоснованно широкие пределы усмотрения («может/могут», «иные/другие»), так и оценочных категорий («эффективный», «значительный» и т. п.). Говоря о повышенной концентрации коррупциогенных формулировок, необходимо указать на нормы, дифференцирующие экологические требования на разных стадиях и в различных сферах деятельности. Кроме того, следует отметить также институт экологического нормирования, особая значимость которого сочетается с его повышенной коррупциогенностью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евсеенко Т.П. К вопросу о некоторых особенностях коррупции в античном мире // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2020. Т. 30, вып. 1. С. 132-138.
2. Халилова Т.В., Леонтьева Л.С., Гайнуллина Л.Ф. Коррупционность отношений в сфере природопользования, или «Проклятие природных ресурсов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 26–34.
3. Щелкина Е.И. Противодействие коррупции в сфере природопользования // Вестник науки. 2024. Т. 1, №. 4. С. 324-331.
4. Горбачев А.Н. Об антикоррупционном потенциале земельного законодательства РФ // Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции. Противодействие коррупции как национальный приоритет в практике, науке и образовании: Материалы X и XI Евразийских антикоррупционных форумов. М.: ИД «Юриспруденция», 2023. С. 370-374.
5. Сиваков Д.О. Коррупционные проявления в области водных отношений и меры по их снижению // Журнал российского права. 2018. №. 10 (262). С. 156-164.
6. Тагиев М.И., Богомолова Е.Ю. Неэффективное использование лесных ресурсов в лесозаготовительной промышленности: анализ особенностей и направлений коррупции на примере Иркутской области // Управленческий учет. 2023. №. 12-2. С. 977-983.
7. Рябченко О.Н. Коррупционная составляющая содержания объекта преступлений против порядка управления главы 32 УК РФ // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2023. Т. 33, вып. 4. С. 715-721.
8. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 10.07.2017)
9. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.12.2023)
10. Петров В.В. Экологическое право России. М.: Бек, 1995. 557 с.
11. Тимофеев Л. А., Абанина Е.Н. Некоторые тенденции развития института экологических прав граждан // Legal Concept. 2014. №. 2. С. 43-50.

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

Поступила в редакцию 15.02.2024

Горбачев Александр Николаевич, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского»
241036, Россия, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14 (корп. 5)
E-mail: angorbachev@rambler.ru

A.N. Gorbachev

**ABOUT ANTI-CORRUPTION POTENTIAL OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-3-504-509

The article is devoted to the study of problems of optimizing Russian environmental legislation by increasing its anti-corruption potential. These problems are due to the fact that, based on modern standards, the level of prevalence of corruptogenic (i.e. generating corruption risks) factors in the current environmental legislation should be considered quite high. This thesis is based, first of all, on the results of anti-corruption examination of certain norms of the Federal Law "On Environmental Protection," which forms the objective basis of the mechanism of legal regulation in the relevant area. The methodological basis of the study was, on the one hand, formal logical methods, on the other, methods of linguistic analysis (lexical, semantic, etc.) used in the course of anti-corruption examination of legal acts. The main results of the article include the inventory and systematization of numerous manifestations of various corruptogenic factors in the norms of the current environmental legislation. Corruption-causing factors that are most characteristic of legal regulation in the area under study have been identified. The instruments of environmental legislation that are most susceptible to corruption have been identified. The results obtained can be used in the process of increasing the efficiency of Russian environmental legislation and further minimizing its corruption potential. In addition, their use seems appropriate in the course of both further scientific research on relevant issues and educational activities to develop the anti-corruption legal consciousness of future lawyers.

Keywords: use of natural resources, environmental legislation, environmental requirements, environmental standardization, environmental damage, combating corruption, anti-corruption expertise, corruptogenic factors, corruption factors.

Received 15.02.2024

Gorbachev A.N., Candidate of Law, Associate Professor at Department of State and Legal Disciplines
Bryansk State University named after Academician I.G. Petrovskiy
Bezhitskaya st., 14/5, Bryansk, Russia, 241036
E-mail: angorbachev@rambler.ru