

Э.В. БАЛЯН

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
В ПРИРОДОРЕСУРСНОЙ СФЕРЕ**

\

Монография

Рязань 2015

ББК 67.628.4
Г 913

Балян Э.В. Экономическая безопасность в природоресурсной сфере.
Моногр. – Рязань, 2015. – 148 с.

В монографии рассматриваются вопросы выявления специфики нивелирования теневых экономических отношений и противодействия коррупции в сфере природопользования.

Монография может представлять интерес для научных сотрудников, преподавателей, практических работников правоохранительных органов. Может быть использована в учебном процессе.

Рецензенты:

В.Ф. Гапоненко, доктор экономических наук, профессор (Академия управления МВД России);

О.Ю. Тарасова, кандидат экономических наук, доцент (Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина).

ISBN 5-86122-177-4

© Балян Э.В. 2015
© , 2015

ВВЕДЕНИЕ

Современная экономическая действительность обусловила исключительную актуальность проблемы противодействия теневым экономическим отношениям и борьба с коррупцией, которые искажают объемы и структуру воспроизводства; нарушают макроэкономические пропорции между производством, потреблением, накоплением, национальным сбережением и долгом; снижают эффективность налоговой системы; ухудшают условия развития социальной сферы; ослабляют инвестиционных возможности в результате «бегства» капитала; подрывают доверие к государству и т.д.

Сложность и острота проблем, складывающихся в отечественном природопользовании, требуют глубокого теоретического осмысления, а их объективная причинно-следственная природа, обусловленная неупорядоченностью экономических отношений и противоречивостью экономических интересов, актуализирует направление научного поиска в рамках политико-экономической парадигмы¹.

Не случайно, эксперты английского журнала «Экономист» оценивают объем теневого бизнеса на планете в 1,85 трлн. ф. ст. По мнению сотрудников Международного валютного фонда, общий объем теневых операций в мире достигает 10–11 трлн. долл. Эти цифры сопоставимы с размером валового внутреннего продукта США.

В связи с тем, что современный этап развития экономики России характеризуется как сырьевой (доля углеводородного сырья в товарном экспорте России выросла с 37,5 % в 1998 г. до 65,9 % в 2009 г., а величина внешней задолженности российского частного сектора выросла за этот период с 14,2 млрд. долларов США на начало 1998 г. до 452 млрд. долларов США на

¹ Медяник Н.В. Природопользование как система экономических отношений// www.pglu.ru/lib/publications/University.../uch_2009_X_00025.pdf

конец 2009 г., т. е. в 31,8 раза)¹, актуальной задачей является противодействие теневым экономическим отношениям и борьба с коррупцией в сфере природопользования. Ведь природные ресурсы России являются наиболее привлекательной и самой пораженной криминогенным бизнесом сферой предпринимательства.

Учитывая тот факт, что сфера природопользования масштабна, а объемы денежных оборотов глобальны (к примеру, среднесуточный объем добычи нефти составляет 1 млн. 405,0 тыс. тонн²), ее теневизацию следует считать ключевой угрозой экономической безопасности России (по данным Федеральной налоговой службы «российские нефтяные компании недоплачивают с одной тонны проданной нефти около семисот рублей налогов»³).

Сфера исследования теневых экономических отношений является достаточно разработанной. Так, за рубежом проблемами «экономики преступлений и наказаний» занимались Г. Беккер, Дж. М. Бьюкенен, П. Гутман, Дж. Гелбрэйт, Дж. Гершуни, Л. Ларуш, Л. Мантованни, Э. Мингиони, Г. Мюрдаль, М. Олсон, Э. де Сото, Д. Стиглер, Г. Таллок, Л. Туроу, М. Фридмен, Ф. Хайек и др.

В России проблемы теневой экономики остро встали в конце XX в., их исследованию посвятили свои научные работы такие ученые, как С.Ю. Барсукова, И.Ю. Беляева, В.Э. Бойков, Н.И. Брагин, В.П. Васягин, Н.А. Волгин, В.А. Гамза, П.А. Герасимов, А.Г. Грязнова, П. Гутман, Ю.В. Овсиенко, И.И. Пилипенко, В.Я. Сквозников, И.В. Скопина, Л.М. Тимофеев, М. Ушивый, Е.В. Чупрова, В.П. Шейнов, А.В. Шестаков, В.Н. Щербаков, Н.Д. Эриашвили и др.

¹ По материалам исследований Пыршевой М.В. (Пыршева М.В. Глобальные экологические проблемы мировой экономики. Москва, 2010.)

² <http://www.neftegazexpert.ru>

³ <http://www.nalog.ru>

Значительным вкладом в развитие теории противодействия теневым проявлениям экономики являются труды известных российских ученых и общественных деятелей: М.В. Вилисова, А.И. Долговой, Н.А. Косолапова, Ю.В. Латова, А.И.Гурова, И.И. Елисеевой, С.М. Ечмакова, Е.А. Ехлаковой, В.О. Исправникова, Э.И. Игнатенко, Е.Д. Катульского, Н.Д. Ковалева, Ю.Г. Козлова, Т.И. Корягиной, В.В. Куликова, Н.Г. Кутьина, С.В. Лукьянова, Д.С. Львова, А.Д. Некипелова, Я.А. Пляйса, А.П. Потемкина, Ю.Н. Попова, Б.Т. Рябушкина, С. Роуз-Аккерман, И.В. Скопиной, С.С. Сулакшина, М.А. Эскиндарова, В.М. Юрьева и др.

Данное исследование посвящено выявлению специфики нивелирования теневых экономических отношений и противодействия коррупции в сфере природопользования. При проведении исследования я обращался к работам таких авторов, как С.П.Авдашева, А.А.Аузана, А.О.Вереникина, А.А.Колбасова, Я.Л.Кузьмина, Е.Н.Кудряшова, Г.В.Калягина, С.Ю.Малахова, И.С.Рогачева, В.В.Радаева, В.Л.Тамбовцева, А.Е.Шаститко и др., в которых затронуты различные аспекты теневизации экологической и ресурсной сферы.

Вопросы противодействия экономическим преступлениям в сфере природопользования исследованы трудах: С.В. Автономова, Н.Ф. Газизуллиной, В.И. Данилова-Даниляна, Д. М. Зумакулова, В.С. Невировича, С.С.Туманова и др. Однако, несмотря на имеющиеся работы в данной сфере, требуется исследование специфики теневых экономических отношений и коррупционных действий в сфере природопользования, а также соответствующая корректировка организационно-экономического инструментария их нивелирования.

ГЛАВА 1. ТЕНЕВИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

1.1. Содержание теневых экономических отношений в сфере природопользования

Современная экономическая действительность, обусловленная необходимостью выхода из кризиса, эскалацией теневых экономических проявлений в сфере природопользования, требуют внести существенные изменения в действующее российское законодательство и государственную политику противодействия теневым, коррупционным процессам.

В связи с обсуждаемым вопросом следует подчеркнуть, что в теоретическом плане природопользование в преобладающей части современных работ по экономической теории выводится за рамки экономических отношений, категорий и связанных с ними экономических интересов. Тем более отсутствуют системные, комплексные исследования природопользования, основанные на взаимной сущностной детерминированности экономических отношений, интересов, стимулирования и мотивации.

Таким образом, теоретический анализ природопользования в системе экономических отношений, позволяющий раскрыть его сущность, содержание, место и роль в общественном разделении труда и в трансформирующейся российской экономике, представляется особенно актуальным и значимым.

Природопользование как экономическая категория, выражающая совокупность экономических отношений между людьми, служит социальной основой для соответствующих данным отношениям экономическим интересам.

В то же время природопользование можно рассматривать как сферу проявления и реализации собственно экономических отношений, непосредственно связанных с присвоением, использованием, охраной и воспроизводством природных ресурсов и экологических благ.

Рассмотрим подробнее эти положения, имея в виду всеобъемлющий характер экономических отношений природопользования и свойственных им интересов, а также противоречия между экономическими интересами в сфере природопользования.

Данный аспект проблемы в рамках исследования важен, поскольку в современной трактовке природопользование в качестве экономической категории рассматривается в связи с согласованием экономических интересов, ведущих к поддержанию качественных и количественных параметров функционирования экологических систем, к бесконфликтному взаимодействию природы и общества¹.

Подобный подход представляется целесообразным в силу того, что природопользование на национальном уровне экономики сопряжено, прежде всего, с реализацией и согласованием национально-государственных интересов в этой сфере с интересами прочих общностей в аспекте разрешения существующих между ними противоречий. Содержанием национально-государственных интересов по поводу природопользования является сохранение качественного состояния окружающей природной среды и природно-ресурсного потенциала страны в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений людей².

Между тем отношения природопользования могут быть обусловлены и другими объективными факторами, к которым правомерно относить

¹ Медяник Н.В. Природопользование в системе экономических интересов// economicarggu.ru/2011_4/medannik.pdf

² Концепция перехода РФ к устойчивому развитию. № 440 от 01.04.96 // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572; Концепция национальной безопасности РФ. № 1300 от 17.12.97 // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

национальные и отраслевые детерминанты, значимые для условий современной России или, например, рекреационной сферы КМВ.

Особой постановки и политико-экономического решения требует проблема совершенствования отношений присвоения, являющихся системообразующей основой отношений природопользования и включающих отношения собственности и по поводу ренты. Именно они определяют ныне рентный характер национальной экономики, играя заметную роль в процессе общественного воспроизводства и из-за неупорядоченности - порождая феномены рентоориентированного поведения и «ресурсного проклятия», имеющие негативные последствия для эффективного функционирования экономики страны, прежде всего, в аспекте ее высокотехнологичного развития.

Особо следует указать, что имея в виду внешнеэкономический аспект в процессе реализации национально-государственных интересов и согласования их с интересами других стран, полагаем, что «здесь неуместны как умолчание, так и извинительный тон»¹, особенно, когда речь идет о незаконном изъятии биологических ресурсов экономической зоны и континентального шельфа РФ, контрабандном вывозе биологически охраняемых объектов, трансграничном привносе на территорию страны выбросов загрязнителей.

Например, подобные выбросы от европейских стран в 2-2,5 раза превышают трансграничные выбросы загрязняющих веществ за пределы территории РФ².

Кроме того, существует обоснованное мнение, в частности высказанное в трудах А.Г. Поршнева, Я.Д. Вишнякова что, обладая крупнейшими в мире мало нарушенными экосистемами, занимающими 65% площади страны и образующими Евразийский центр стабилизации

¹ Абалкин Л. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994, № 12.

² Зеленый мир. 2001, № 3-4.

биосферы, Россия предоставляет безвозмездно мировому сообществу спектр экологических услуг¹.

В условиях современной России экономические отношения природопользования имеют ряд специфических черт. Прежде всего, рыночная парадигма развития страны обусловила адекватную трансформацию отношений природопользования. Однако, абсолютизация «методологического индивидуализма» и рыночного механизма, постулируемых «мэйнстримом», с одной стороны, ведут к абстрагированию от общих интересов, национальная идентификация которых отражает специфику отношений в сфере природопользования, а с другой – не позволяют определить в ней сущность и приоритеты государственной экологической политики, которая, как показывают реалии, для условий современной России и с учетом стратегических перспектив пока не разработана.

По всей видимости, среди прочего, мнимая продуктивность указанных подходов, как в теории, так и на практике, абстрагированных от экономических отношений, интересов и механизма разрешения, свойственных им противоречий, не только, в условиях рыночных преобразований не приводит к разрешению экологических проблем, но и усугубляет многие из них, создавая угрозу истощению природноресурсного потенциала страны в условиях тотальной коммерциализации, монополизации, бюрократизации природопользования.

Между тем, для условий современной России объективно обусловленная рыночная трансформация отношений природопользования должна предполагать развитие экологического предпринимательства и экологического рынка. Взаимосвязь и взаимообусловленность которых состоит в том, что бизнес, обеспечивая товарное наполнение рынка

¹Поршнев А.Г., Вишняков Я.Д. и др. Бизнес и окружающая среда: маркетинг жизнеобеспечения // Экология и промышленность России. 1999, № 2. С. 41-43.

природоохранной продукции, работ (услуг), формирует рыночное предложение, а экологический рынок, посредством спроса, предложения, цены и конкуренции, стимулирует развитие предпринимательства. При этом экологическое предпринимательство следует рассматривать как совокупность экономических отношений в природопользовании по поводу охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов и экологических благ, обеспечивающую товарное наполнение рынка экологической продукции, работ (услуг) и выполняющую главную роль в инновационно-ориентированном стимулировании природопользования¹.

Иными словами, на современном этапе развития цивилизации как никогда остро встали вопросы, без решения которых невозможно дальнейшее поступательное движение человечества по пути экономического прогресса. Несмотря на то, что экономика является лишь частью общечеловеческой деятельности, от ее развития в XXI в. в большей мере зависят проблемы безопасности и сохранения мира, природной среды и среды обитания человека².

Анализируя сущность теневых экономических отношений, следует обратить внимание на преступления в означенной сфере как наиболее опасное их проявление. В качестве одного из основных источников правового регулирования новый Уголовный кодекс РФ 1996 г. вводится специальная гл. 26, посвященная экологическим преступлениям. В прежнем УК РСФСР 1960 г. содержалось около десятка норм об охране природы, но они находились в различных главах, в основном среди норм о хозяйственных преступлениях. Ныне в упомянутой главе - 17 статей. В других главах УК РФ предусмотрена ответственность за экоцид (ст. 358 УК), уничтожение или повреждение природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства (ст. 243 УК), сокрытие информации об обстоятельствах,

¹ Медяник Н.В. Указ. Соч.

² Данилова Т.И. Экологическая безопасность и модернизация экономики: взаимозависимость и перспектива//Финансы, деньги, инвестиции.2011. №2. С.31-35.

создающих опасность для жизни или здоровья людей либо окружающей Среды (ст. 237 УК), а также незаконное обращение с радиоактивными веществами (ст. 220 УК). Эти составы преступлений также устанавливают ответственность за деяния, сопряженные с причинением вреда природной среде. Таким образом, в Уголовном кодексе РФ появилось, наконец, четкое определение круга преступлений в сфере природопользования, позволяющее выстроить их в систему, и узаконено само название этих посягательств, прежде вызывавшее споры; изменился подход к общественной и правовой оценке экологических правонарушений и преступлений.

Прежнее уголовное законодательство в основном было ориентировано на то, чтобы пресечь расхищение природных ресурсов. Оно рассматривало природную среду как своеобразную «кладовую» природных богатств, отражало концепцию приоритета экономических интересов перед экологическими и интересами охраны прав человека на жизнь в благоприятных природных условиях. Игнорировало оно и особую важность защиты здоровья человека, экологического благополучия населения при расширении хозяйственных, военных, научных и иных проблем.

В новом УК России содержание главы «Преступления в сфере природопользования», как и других, приводится в соответствие с иерархией социальных ценностей, принятых в правовом демократическом государстве (личность, общество, государство), общепринятыми международными нормами и требованиями борьбы с современными формами и видами экологической преступности. УК ориентирован на признание окружающей природой среды биологической основой жизни, здоровья, деятельности человека. С этих позиций преступления в сфере природопользования есть по сути преступления против человека и всего живого на земле совершенные путем воздействия на среду обитания. Существенно изменяются и представления об общественной опасности данных преступлений, тогда как до сих пор они относились к разряду малозначительных, второстепенных,

сил и средств на борьбу с ними выделялось мало, в государственных программах борьбы с преступностью они не значились.

В целом в новом УК усиливается наказуемость за преступления в сфере природопользования с одновременной дифференциацией уголовной ответственности в зависимости от характера и опасности содеянного, его последствий, личности виновного, наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств. Конструкция уголовно-правовых норм, как правило, учитывает характер и тяжесть вреда, причиненного экологическим преступлением здоровью или жизни человека.

Раньше в УК РСФСР преобладали нормы, предусматривавшие ответственность за незаконное завладение природными ресурсами, тогда как число норм об ответственности за более опасные деяния, состоящие в причинении вреда природной среде и здоровью человека, было незначительно, да и те практически не применялись. Например, в 1994-1995 гг. за рыбное браконьерство привлекалось около 46% лиц от числа совершивших преступления в сфере природопользования за год, за незаконную охоту - 24,1% за незаконную порубку леса - 25,8%, а по делам о загрязнении водного и воздушного бассейнов - всего 1,77%. Ранее доля лиц, привлекаемых за эти преступления, была еще меньше. Авторы сборника "Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности" приводят в таблицах данные преступлений в сфере природопользования по РФ за 1990-1995 г., и, что удивительно, количество преступлений в сфере природопользования за этот период по многим статьям прежнего УК снизилось, как, впрочем, уменьшилось и число лиц, совершивших эти преступления. Сложилась парадоксальная ситуация: при нарастании экологического кризиса наблюдаются атрофия и разбалансированность государственного контроля и управления в сфере охраны окружающей природной среды, при росте числа экологических правонарушений и злоупотреблений просматривается линия на затухание

судебно-правового реагирования. Уголовные дела о самых массовых и опасных нарушениях - загрязнениях водного и воздушного бассейнов - составляют 0,96%, загрязнение земли, леса, угодий - 0,75%. Само количество таких дел соответственно уменьшилось за 1995 г. на 22 и 32,8%. Свыше 90% нарушителей наказываются в административном порядке¹. Неоправданное потакание преступным злоупотреблениям продолжается даже в регионах с предельно критической экологической ситуацией. В Свердловской области по 308 выявленным грубым нарушениям в 1995 г. в суды было направлено лишь два дела; в Красноярском крае и Архангельской области, где зарегистрировано соответственно 224 и 321 таких нарушений, в суды дела вообще не направлялись. Важно учитывать и то, что статические сведения об экологических преступлениях отражают не только действительные масштабы их распространенности, сколько результаты далеко несовершенного их учета в правоохранительных и контрольных органах. Латентность экологических правонарушений по отдельным видам достигает 97%. Не проявляет себя и административная юстиция. Такая снисходительность, пишут авторы сборника, дорого обходится людям и обществу, она стимулирует халатность и безответственность хозяйственников и предпринимателей, порождает рваческие настроения.

Уголовный кодекс не дает понятия преступлений в сфере природопользования. Общее определение рассматриваемых преступлений приведено в ст. 85 действующего Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (1991). Однако в уголовно-правовом регулировании ответственности за преступления в сфере природопользования это определение не снимает и не решает всех проблем. Так, в соответствии с этой статьей, должностные лица и граждане, виновные в совершении преступлений в сфере природопользования, т.е. общественно опасные

¹ Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности: Сб. науч. трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген.прокуратуре РФ; Ред.кол.: Ермаков В.Д. (отв.ред. и др.). - М., 1996.С.6.

деяниях, посягающих на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, несут уголовную ответственность, предусмотренную УК РФ. Вместе с тем определение преступлений в сфере природопользования в уголовном законе, их кодификация значимы для достижения многих целей. Правильное понимание экологического преступления служит методологической базой нормотворческого процесса. Вне этого представления о сущности общественно опасного деяния невозможно построение санкций, определение целей действия уголовно-правовой нормы, объема и задач профилактической работы.

Оценка эффективности уголовной ответственности и применяемых уголовно-правовых санкций неизбежно связана с анализом противоправного поведения, четким уяснением его модели.

Общее понятие экологического преступления рассматривается как родовое, включающее в себя ряд родовых признаков. В литературе встречаются определения данных посягательств в соответствии с общими признаками преступления, указанными в уголовном законе. Как правило, они связаны либо вытекают из определения объекта преступного воздействия и строятся по схеме: "преступлением в сфере охраны природы признается деяние, посягающее на такие-то отношения".

Поскольку среди ученых мнения по поводу объекта преступления против природы весьма различны, то неодинаковы их определения. Одни считают, что рассматриваемые преступления посягают на отношения собственности. Ряд ученых называют объектом отношения по хозяйственному использованию природных ресурсов. Соответственно, они относят эти посягательства к хозяйствованию. Можно также встретить утверждения, что объектом являются сами природные богатства. Данные позиции, на взгляд Э.Н.Жевлакова, не отражают сущности преступлений в

сфере природопользования и не соответствуют ни УК 1960 г., ни новому уголовному законодательству¹.

По мнению Э.Н. Жевлакова, нельзя утверждать, что экологическое преступление посягает на отношения собственности и потому, что объект преступления определяется, исходя не только из экономической сущности предмета посягательства, но и из содержания, сущности общественных отношений по поводу этого предмета с учетом его социальной роли в данном отношении. Есть достаточно примеров, когда воздействие осуществляется на одинаковые по своей экономической сущности предметы, но при этом затрагиваются совершенно различные общественные отношения, охраняемые законом. Так, оружие, яды, наркотики являются имуществом. Однако нарушение правил обращения с этими предметами, хищение их образуют составы преступлений не против собственности, а против общественной безопасности и здоровья населения (ст.ст. 226, 229, 231, УК РФ 1996 г.).

Говоря об отличии преступлений в сфере природопользования от хозяйственных, следует отметить, что в большинстве норм об охране природной среды, об экономическом использовании природных ресурсов речь вообще не идет (ст.ст. 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 257, 259 УК РФ). Они предусматривают ответственность за нарушение правил охраны природных ресурсов: уничтожение, повреждение, отравление, загрязнение. Конечно, с экономической точки зрения, природа является сырьевой базой хозяйствования, но акцент при анализе преступлений в сфере природопользования, считают специалисты, надо делать на то, что природные ресурсы в своей совокупности образуют среду обитания человека и иных живых существ. Должен учитываться не только и не столько экономический ущерб, но главным образом — ущерб экологического

¹ Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. - М:ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1997. С.31.

характера: сдвиги в экологической системе, нарушение радиационного, теплового, энергетического баланса, влияние на здоровье людей, исчезновение растений и животных и т.д.

Неосновательной является позиция и тех авторов, пишет Э.Н.Жевлаков, которые считают объектом преступлений в сфере природопользования природные ресурсы (лес, воду, воздух, недра, рыбу, зверей), поскольку в этом случае не проводится никаких различий между объектом и предметом посягательства.

В литературе высказана точка зрения, что экологическое преступление - "предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние (действие, бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, и состоящее в непосредственном использовании природных объектов как социальной ценности и приводящее к негативным изменениям". В этом определении предпринята попытка отразить социальную сущность преступлений в сфере природопользования, но оно, с точки зрения других авторов, не конкретно и не точно. Не ясно, что понимать под оптимальной жизнедеятельностью человека. В качестве объекта преступного воздействия называется предмет преступления, а не охраняемые уголовным законом общественные отношения в сфере экологии. Преступление по объективным признакам необоснованно ограничивается непосредственным использованием природных ресурсов, тогда как рациональное природопользование лишь одна из форм охраны природы. Эта позиция, по мнению Э.Н.Жевлакова, не соответствует действующему законодательству, в котором, как указывалось, предусмотрена ответственность за целый ряд преступлений, не связанных с потреблением природных богатств¹.

¹ Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. - М:ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1997. С.38.

На его взгляд, более точно отражает сущность экологического преступления следующее определение: "Экологическими преступлениями называются общественно опасные, предусмотренные уголовным законом деяния, посягающие на общественные отношения по сохранению качественно благоприятной среды, рациональному использованию ее ресурсов и обеспечению экологической безопасности населения"¹. При этом автор учитывает изменения в системе Особенной части УК РФ 1996 г. - как уже говорилось, появилась специальная глава "Преступления в сфере природопользования", помещенная в раздел "Преступления против общественной безопасности и общественного порядка". По традиции в основу кодификации Особенной части УК положен родовый объект посягательства, обладающий всеми признаками системообразующего фактора. Поскольку разделы делятся на главы, возникла необходимость в выделении видового объекта посягательства. С учетом изложенного, родовым объектом преступлений в сфере природопользования следует считать отношения в сфере обеспечения общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения, которые, в свою очередь, наряду с другими (в сфере государственной безопасности, экономической безопасности и т.д.) охватываются более емким понятием - "национальная безопасность".

Видовым объектом являются охраняемые уголовным законом комплексные общественные отношения по рациональному использованию природных ресурсов, сохранению качественно благоприятной для человека и иных живых существ природной среды и обеспечению экологической безопасности населения.

Непосредственными объектами являются конкретные общественные отношения по охране, рациональному использованию отдельных видов

¹ Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. - М:ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1997. С.43.

природных богатств и обеспечению экологической безопасности населения. Например, объектом незаконной охоты являются отношения по охране и рациональному использованию диких птиц и иных животных, а объектом загрязнения водоемов и воздуха - отношения по охране вод и атмосферы и обеспечению экологической безопасности населения.

Второй отличительный признак преступлений в сфере природопользования - особый предмет посягательств. Предметом преступлений в сфере природопользования в широком смысле слова выступает природная среда в целом, поскольку все ее составные части находятся между собой во взаимодействии и во взаимосвязи и составляют единую экосистему, а в пределах конкретных участков суши или водоемов образуют единую общность организмов, растительности и т.п. Причинение вреда одной из частей экосистемы немедленно отражается на состоянии других.

В более узком смысле предметом конкретных преступлений являются природные ресурсы: земля, ее недра, атмосфера, внутренние воды и воды открытого моря, животные, растительность. В отдельных случаях в качестве преступного, воздействия предусматриваются редкие и достопримечательные ресурсы живой и неживой природы: природные ландшафты, урочища, ущелья либо единичные объекты природы - скалы, деревья, водоемы и др. (ст. 262 УК РФ).

При конструировании законодателем норм общего характера (ст. ст. 246, 253 УК РФ, например) предмет в законе не конкретизируется. Так, по-разному будет квалифицирован незаконный вылов рыбы в реке и в прудовом хозяйстве, где рыба выращивается как товар. В первом случае это будет рыбное браконьерство (ст. 266 УК), во втором - хищение. Если загрязнен воздух производственного помещения, то при наличии признаков состава преступления это деяние рассматривается как преступное нарушение правил охраны труда (ст. 143 УК РФ). Если же загрязнена атмосфера выбросами

производства - это экологическое преступление (ст. 261 УК). Поэтому в экологических преступлениях предмет посягательства всегда следует рассматривать в связи с объектом и наряду с ним. Изолированный анализ предмета не позволяет уяснить то отношение, которому наносится ущерб, порождает ошибки, путаницу в квалификации преступления.

Особое значение имеет решение этого вопроса для ограничения преступлений в сфере природопользования от посягательств на собственность. Чтобы определить, в орбиту каких отношений - природоохранных или собственности - попадет природный ресурс, надо установить момент, с которого он теряет свойства естественного элемента природы и превращается в вещь, в товар. Определяя этот момент на основе диалектического материализма и основных положений современной экономической теории, в общей форме можно заметить, что любому природному ресурсу качество товара придает общественно необходимый труд.

Результатами труда, затраченного на сохранение и возобновление природных ресурсов, нельзя, как правило, воспользоваться сразу. Они проявляются, порой, через десятки лет, и трудовое воздействие на природу может быть оценено лишь последующими поколениями. Иначе говоря, среди потребительских стоимостей, созданных природой без участия человека, растворяется стоимость тех, которые созданы его трудом.

Обобщая сказанное, можно согласиться с мнением некоторых ученых, что предметом преступлений в сфере природопользования следует считать различные компоненты природной среды, не отторгнутые и не обособленные человеческим трудом от естественных природных условий, либо аккумулирующие в себе определенное количество труда предшествующих и настоящих поколений людей, но остающиеся в природной среде, или

внесенные в нее для выполнения своих биологических и иных природных функций¹.

При этом специальные преступления в сфере природопользования делятся, в свою очередь на подгруппы в зависимости от содержания предмета и непосредственного объекта посягательства.

1. Преступления, посягающие на общественные отношения в области охраны и рационального использования земли, недр и обеспечения экологической безопасности:

- а) порча земли (ст. 254);
- б) нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255).

2. Преступления, посягающие на общественные отношения в области охраны и рационального использования животного мира (фауны):

- а) незаконная добыча водных животных (ст. 256);
- б) нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257);
- в) незаконная охота (ст. 258);
- г) нарушение ветеринарных правил (ч. 1, ст. 249);
- д) уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (ст. 259).

3. Преступления, посягающие на общественные отношения по охране и рациональному использованию растительного мира (флоры):

- а) незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260);
- б) уничтожение или повреждение лесов (ст. 261);
- в) нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ч.2 ст. 249);
- г) незаконная добыча водных растений (ст. 256).

¹ Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. - М:ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1997. С.40.

4. Преступления, посягающие на общественные отношения по охране и рациональному использованию вод и атмосферы, а также обеспечению экологической безопасности:

- а) загрязнение вод (ст. 250);
- б) загрязнение морской Среды (ст. 252);
- в) загрязнение атмосферы (ст. 251).

По характеру преступления в сфере природопользования подразделяются на: преступления, связанные с незаконным захватом (завладением) природных ресурсов (ст.ст. 253, 256, 258, 260); преступления, связанные с негативным воздействием на природную среду, ухудшением ее качества (ст.ст. 246 - 252, 254, 255, 257, 259, 261, 262).

Из этой группы выделяют также подгруппу преступлений, выражающихся в уничтожении или повреждении природных ресурсов и природных объектов (ст.ст. 257, 259, 261).

Таким образом, можно сказать, что задачами уголовной ответственности за преступления в сфере природопользования являются: защита общественных отношений в сфере экологии, наказание преступника, предупреждение новых преступлений, воспитание населения в духе уважения к закону и экологическому правопорядку.

Профессор Б.В.Ерофеев, исследуя проблему уголовной ответственности за преступления в сфере природопользования, выделяет ее основные особенности:

- она наступает за общественно опасное деяние в экологической сфере, которое запрещено УК РФ под угрозой наказания (ст. 14),
- применяется только судом, после обязательной уголовно-процессуальной процедуры, и единственным основанием назначения наказания является приговор суда;
- имеет более суровые виды наказания, чем в других отраслях (ст.44);

—субъектами здесь могут быть только физические лица, достигшие определенного возраста (ст.20) и вменяемые¹.

Применение мер уголовной ответственности является на данном этапе одним из эффективных средств предупреждения эскалации преступных деяний в области охраны окружающей природной среды. Преступные злоупотребления в экономике и экологии — взаимосвязанные компоненты единой криминальной среды. Нарождающийся российский капитал корежит леса и землю, грабит и транжирит природные ресурсы. Лицензии на разработку недр и вывоз ценного сырья за рубеж выдаются с необыкновенной легкостью. Радикальные рыночные реформы явно расстыковали экономический и экологический интересы, создали опасный дискомфорт в человеческом бытии. В России ширится перечень зон экологического бедствия, чрезвычайных ситуаций, увеличивается число городов, где многократно превышаются предельно допустимые нормы загрязнения воздуха. Миллионы граждан стали заложниками опасной для здоровья экологической среды. На разрешение этих проблем и направлен институт уголовной ответственности за преступления в сфере природопользования².

Особое значение в настоящее время в России, обладающей огромным природоресурсным потенциалом, имеет место интенсивный и массовый переход земель в частную собственность. Более трети всех земель, которые государство считает допустимыми к нахождению в частной собственности, уже были приватизированы и вовлечены в рыночный оборот.

Ситуация становления рынка земли, повсеместного вовлечения земли в рыночный оборот, формирования института частной собственности на землю

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. - 2-е изд. перераб. и доп. - М: Юристъ, - 1996. С.301.

² Преступления в сфере природопользования в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной Среды / Ермаков В.Д., Жевлаков Э.Н., Кудрявцева Е.С. и др.; Под общ. ред. Ермакова В.Д.; НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации. - М., 1996. С.7.

характеризуется значительным ростом административных правонарушений и уголовных преступлений.

Во многих регионах России идет массированная скупка земель сельскохозяйственного назначения. При этом скупленные земли не обрабатываются и фактически выводятся из аграрного сектора. В начале 2012 года губернатор Подмосковья Борис Громов, говоря о крупных приобретателях сельхозземель заявил, что «практически все они имеют проблемы с документами на землю». Аналогичная ситуация складывается в Карелии, Свердловской области, Красноярском крае, Архангельской области. Похоже, в стране не осталось ни одного региона, где не было бы подобных явлений.

Большой вред обществу, интересам людей наносят уголовно-наказуемые деяния в сфере земельных отношений, т.н. земельные преступления, объектом которых являются оборот земли и отношения землепользователей.

Специфика совершаемых земельных преступлений заключается в том, что основная масса посягательств относится одновременно и к корыстной, и к экономической, и к экологической, и к организованной преступности.

Данное обстоятельство, в свою очередь, неизбежно привело, с одной стороны, к появлению более ухищренных, замаскированных и дерзких способов, а с другой - к распространению данных преступных посягательств, позволяющих говорить в целом о специфическом направлении преступной деятельности в рамках "криминального рынка".

К преступлениям этой группы можно отнести:

- совершение незаконных сделок с землей путем фальсификации документов, необходимых для купли-продажи, аренды земельного участка;
- подкуп должностных лиц с целью незаконного получения земельного участка;
- мошеннические действия с земельными участками;

- принуждение к совершению сделки с земельным участком или к отказу от ее совершения;
- вымогательство земельного участка либо отчуждение права собственности на него;
- получение либо вымогательство взятки за содействие в получении земельного участка либо за ускорение процесса его получения;
- умышленные действия, направленные на банкротство невыгодных покупателю предприятий, с целью завладения недвижимостью, в т.ч. земельным участком;
- регистрация незаконных сделок с землей и т.д.

Повышенную опасность представляют преступления, направленные на завладение землей, сопровождающиеся убийствами, вымогательством. Их раскрытие крайне затруднительно ввиду постоянного расширения контроля в сфере преступного бизнеса при совершении криминальных сделок с недвижимостью со стороны преступных сообществ, усиления с их стороны противодействия расследованию. При этом действующий Государственный земельный кадастр не только до конца не сформирован в некоторых регионах, но и не содержит конкретных сведений о реальной стоимости земли. В связи с вышеизложенным в настоящее время, пользуясь правовой неосведомленностью и информационным дефицитом о реальной стоимости земли, повсеместно на территории России земля скупается недобросовестными предпринимателями за бесценок по явно заниженным ценам. После чего приобретенные участки некоторое время "консервируются", а затем перепродаются по рекордно высоким ценам под строительство коттеджей, предприятий, заправок, частных домов отдыха и для других целей. Официальной статистики, касающейся конкретно преступлений в сфере земельного оборота, в настоящее время в России не ведется. Данный вид преступности является частью преступлений против собственности и преступлений в сфере экономической деятельности, и

вычленив ее из общего массива преступности очень затруднительно. Динамику развития данного вида преступности можно проследить по имеющимся данным о совершаемых преступлениях, предусмотренных ст. ст. 170 и 254 УК РФ.

Наибольшее количество преступлений, связанных как с регистрацией незаконных сделок с землей, так и с порчей земли, совершается в Южном, Центральном и Северо-Западном регионах России.

Данный факт, по нашему мнению, связан, во-первых, со значительной стоимостью (а значит, и экономической привлекательностью, в том числе и для преступных посягательств) земель в Центральном и Северо-Западном регионах, Карелии в связи с приближенностью к городам федерального значения и наличием ценных лесных угодий в обоих регионах, а также с преобладанием ценных земель сельскохозяйственного назначения и идеальных климатических условий для агробизнеса в Южном регионе.

Анализ динамики преступлений, связанных с регистрацией незаконных сделок с землей, свидетельствует о росте посягательств, связанных с незаконным завладением и регистрацией незаконных сделок с землей, коррупцией.

Самую значительную часть посягательств в сфере оборота земли на сегодняшний день составляют посягательства, связанные с незаконным завладением землей: самозахваты и завладение земельными участками в результате мошеннических действий. Имеет место тенденция роста причиненного ущерба по всем зарегистрированным посягательствам.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что, несмотря на принятие нового Земельного кодекса РФ и формирования новой законодательной базы в области оборота земли, данный вид преступности продолжает оставаться высоколатентным.

Дискуссионным является вопрос о квалификации самовольного захвата земли и неправомерного завладения земельными участками.

В настоящее время за эти деяния установлена административная ответственность по статье 7.1 КоАП РФ.

Так, только сотрудниками органов внутренних дел в 2006 г. было выявлено свыше 6 тыс. фактов административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.1. КоАП РФ - самовольное занятие земельного участка. За 9 месяцев этого уже более 5 тыс.

Больше всего таких правонарушений выявлено в г. Москве, Дагестане, Башкортостане, Татарстане, Красноярском, Краснодарском, Пермском краях, Ярославской, Самарской, Тюменской, Кировской областях.

В юридической литературе высказываются мнения о необходимости возврата самовольного захвата земли в число преступлений.

В настоящее время актуализация проблемы незаконного завладения землей не в последнюю очередь вызвана участвовавшими и широко освещаемыми в российских СМИ случаями противоправного захвата земельной недвижимости. Земельное рейдерство стало одной из наиболее острых проблем не только для российского бизнеса, но и для рядовых граждан.

В этих условиях поиск эффективных средств противодействия новым формам преступных проявлений как никогда важен. Но необходимо понимать, что использование уголовных инструментов, достаточно действенных в советское время, вряд ли даст положительный результат сегодня. На смену простым действиям по самовольному захвату соседских земельных участков приходят изощренные схемы враждебных поглощений чужого имущества (в том числе земли), реализуемые командами профессионалов высшего уровня, активно использующих административный и судебный ресурсы.

Данную проблему можно решать, в том числе и через совершенствование практики применения имеющихся уголовно-правовых норм.

По моему мнению, при рассмотрении перспективы введения уголовной ответственности за самовольный захват земли следует иметь в виду, что состав данного преступления не может быть связан только с нарушением установленного порядка приобретения земельных участков через соответствующие административные процедуры, так как общественные отношения, охранявшиеся посредством этой уголовно-правовой нормы, принципиально изменились.

На мой взгляд, и самовольный захват земли, и неправомерное завладение земельным участком могут быть квалифицированы как самоуправство по ст. 330 УК РФ.

Кроме того, в уголовном законе имеется норма об ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей - ст. 170 УК РФ. Незаконность завладения землей и есть, прежде всего, нарушение правил оборота земель, предусматривающих обязательную регистрацию прав на земельные участки или сделок с ними уполномоченным органом государственной власти. Если исходить из того, что самовольный захват земельного участка - это преступление, посягающее на установленный порядок приобретения земли, то наличие в УК РФ составов регистрации незаконных сделок с землей и самоуправства в достаточной степени обеспечивает правовую охрану отношений по законному приобретению прав на землю как посредством совершения гражданско-правовых сделок, так и в административном порядке.

Повышение эффективности уголовно-правовой охраны земельных отношений, по нашему мнению, должно осуществляться по двум направлениям.

Во-первых, это дальнейшее совершенствование уголовно-правового регулирования охраны земли. Оно по-прежнему является далеко не социально адекватным.

Многие уголовно-правовые нормы, да и правовые нормы в целом, не обеспечивают интересы всего общества при обеспечении гарантий каждого субъекта земельных отношений (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) и не ставят преград противоправному поведению, злоупотреблению правом.

Поэтому важно сконструировать такую нормативно-правовую модель человеческих поступков, которая устанавливала бы неразделимую связь между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием.

Другое направление - это улучшение правоприменительной практики. Исключение ситуаций, когда даже совершенные (справедливые) нормы введенные для пользы людей, на практике обращаются против благополучия этих людей.

Этому обстоятельству во многом способствуют низкий профессиональный уровень следователей, уполномоченных осуществлять предварительное расследование по указанной категории уголовных дел, неоднозначная судебная практика, несовершенства ведомственной нормативной правовой базы, регламентирующей порядок ценообразования. В результате имеют место многочисленные ошибки и неточности при определении ущерба от преступлений в сфере оборота земли. Поэтому неудивительно, что громких уголовных дел против земельных рейдеров общество до сих пор не знает.

В рамках противодействия криминалитету в земельных отношениях представляется необходимым разработка и реализация мер предупредительного характера, улучшение координации действий органов, осуществляющих учет и распределение земель, контроль за ними, природоохранных, правоохранительных структур.

И в этой связи полагаю, что в разрабатываемой Федеральной целевой программе профилактики преступлений и правонарушений на 2009-2012 г.г. эти вопросы должны найти свое отражение.

Во-первых, исследовано содержание теневых экономических отношений в сфере природопользования на современном этапе хозяйствования.

Изобилие природных ресурсов в стране фактически предопределяет развитие теневых отношений и усиление коррупции в ней. К примеру, доходы от продажи нефти, в подавляющем большинстве случаев провоцируют нецелевое их распределение и использование. Таким образом, специфика сферы природопользования определяет особенности формирования и развития в ней теневых экономических отношений (табл.1).

Таблица 1.

**Характеристики теневых экономических отношений
в сфере природопользования**

№ п\п	Характеристика	Содержание характеристики
1	Субъект	государство (как собственник природных ресурсов); государственные органы власти (таможенные органы, органы лицензирования, контроля, налоговые органы); субъекты хозяйствования (производящие добычу, производство, и дальнейшее использование ресурсов). Особенностью субъекта теневых отношений является то, что государство, выступая собственником на природные ресурсы, с одной стороны, выступает участником теневых отношений (в лице представителей предприятий), а с другой стороны, контролирующим органом.
2	Объект	Природные ресурсы (недра, земля, водные ресурсы, леса, живые организмы), а также права на их добычу и использование.

3	Предмет	Дополнительный доход, получаемый в результате незаконного использования природных ресурсов.
4	Формы	Осуществление теневой деятельности в результате коррупционного сговора с органами власти и их представителями. Незаконная хозяйственная деятельность, совершенная без участия органов государственной власти.
5	Результаты	Недополучение государством налогов и неналоговых платежей за использование природных ресурсов. Недополучение средств в бюджет от реализации государственного имущества (ресурсов). Экономический ущерб (средства, необходимые для восстановления незаконно использованных ресурсов).

В зависимости от сферы природопользования формы теневых экономических отношений и коррупции имеют различные проявления¹:

1) в сфере недропользования:

- получение взяток и совершение иных коррупционных проявлений со стороны должностных лиц контролирующих и надзирающих органов;
- незаконная добыча ресурсов;
- незаконный экспорт ресурсного потенциала России;
- сговор с таможенными службами;
- уклонение от уплаты налогов;

2) в сфере землепользования:

- предоставление земельных участков для строительства и иных целей с нарушением установленного порядка;
- перевод земель из одной категории в другую путем внесения неточных сведений о качественной оценке земли либо в нарушение порядка перевода земель одной категории в другую;

¹ По материалам сайта <http://for-expert.ru> (Характеристика коррупционных проявлений в сфере использования и охраны естественных природных ресурсов)/

- использование сельскохозяйственных земель для добычи полезных ископаемых без лицензии и правоустанавливающих документов на данный вид деятельности;
- умышленное занижение рыночной стоимости выставляемых на продажу площадей земельного фонда;
- получение взятки при возмещении собственникам земельных участков убытков;

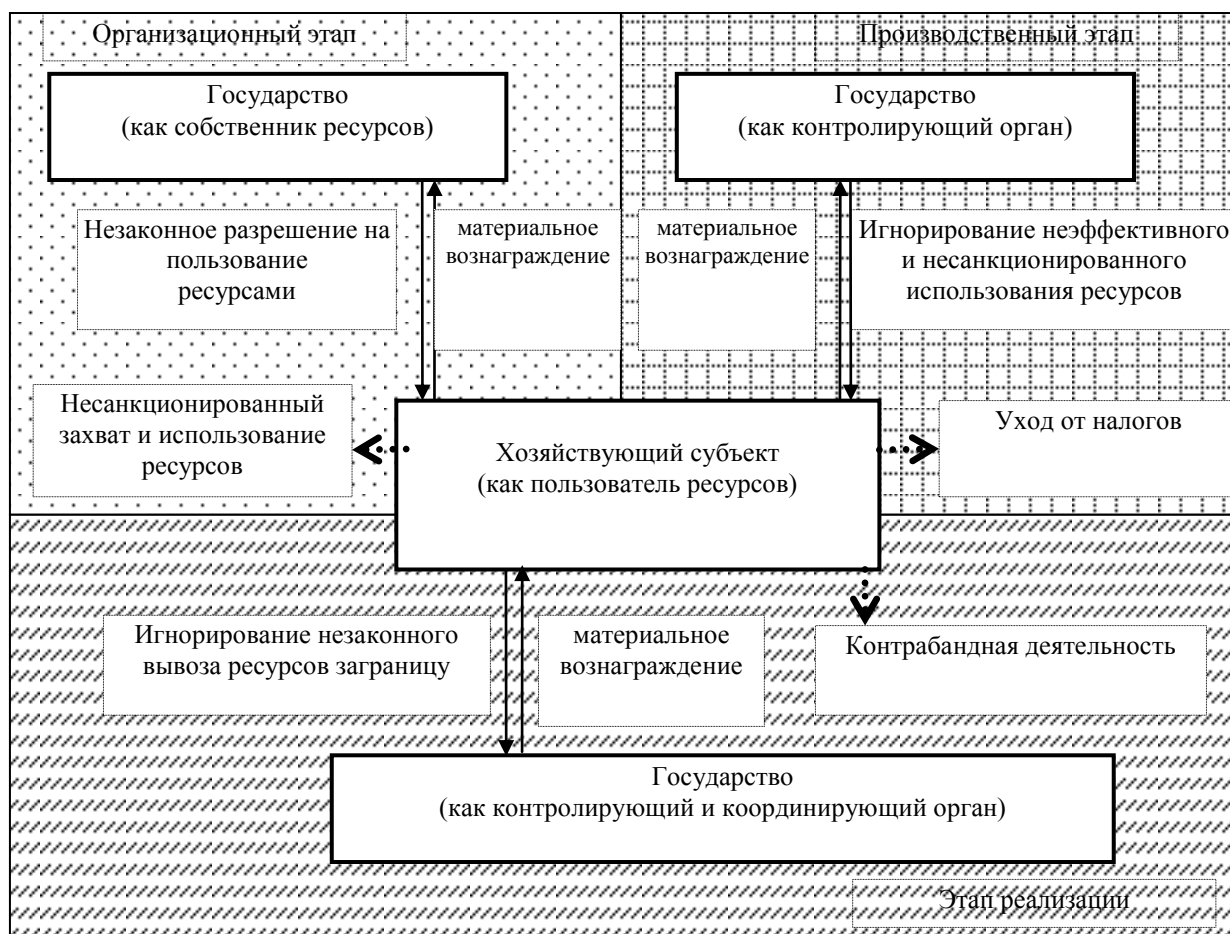
3) в сфере использования и охраны лесов:

- перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом;
- осуществление лесопользования без разрешительных документов, по поддельным документам либо больше указанного в документе объема;

4) в рыбохозяйственной и промысловой сфере:

- коррупционные злоупотребления должностных лиц различного уровня управления отраслью;
- вылов биоресурсов сверх указанных в лицензии объемов;
- вылов биоресурсов, не предусмотренных лицензией;
- вылов биоресурсов ранее или позднее разрешенных сроков.

На рис.1 представлена схематичная структура теневых экономических отношений в сфере природопользования.



↔• незаконная хозяйственная деятельность,
совершенная без участия органов государственной власти

↔ осуществление теневой деятельности в результате
коррупционного сговора с органами власти и их представителями

Рис.1. Схема реализации теневых экономических отношений в сфере природопользования.

Таким образом, с учетом данного обстоятельства целесообразно определить, что экономические отношения в изучаемом аспекте связаны с экономической оценкой экологического потенциала страны и платным его использованием, обеспечивающим природоресурсное благополучие мирового сообщества. Реализация подобных интересов позволяет соблюсти важное условие полезности международного экономического обмена, при котором «должна быть гарантирована долговременная жизнеспособность экосистем, от которых зависит мировая экономика»¹.

¹ Хейне П. Экономический образ мышления. М.: Новости, 1991. С. 422.

1.2. Усиление теневой составляющей экономических отношений в сфере природопользования как тенденция развития современной России

Определяя усиление теневой составляющей экономических отношений в сфере природопользования, следует учесть тот факт, что одним из возможных объяснений данного обстоятельства может служить тот факт, что в России действует неэффективная система мониторинга теневых проявлений, что существенно снижает достоверность соответствующей официальной статистики.

В результате роста хозяйственной деятельности увеличивается нагрузка на природоресурсную среду и как следствие прослеживаются нарастающие тенденции теневизации экономических отношений в данной сфере. Однако складывающуюся в России ситуацию в целом сложно оценить в данном смысле однозначно.

С одной стороны, от предыдущего этапа развития Россия унаследовала ресурсоемкую экономику с перекошенной в сторону тяжелой индустрии структурой, определяющей высокое влияние экономических процессов на природоресурсную среду. За годы реформ худшие черты теневого облика экономики страны в призме природных ресурсов лишь обострились. С другой стороны, будучи крупнейшим в мире массивом ненарушенных экосистем, российская территория выступает главной естественной «очистой установкой» планеты, одним из ведущих районов компенсации глобальных загрязнений. Особо следует отметить тот факт, что Россия имеет объективные причины большего экономического расхода природных ресурсов и образования отходов на единицу выпускаемой продукции по сравнению с хозяйствами развитых стран, что соответственно обуславливает более высокие масштабы теневых экономических проявлений в природоресурсной сфере.

Учитывая сложившуюся в отечественной экономике «теневую

ситуацию» необходимым представляется обратить внимание на наличии серьезной проблем в регулировании природоресурсных конкурентных ограничений, призванных препятствовать распространению теневых экономических отношений.

С точки зрения современных исследователей, экстраполяция тенденций развития экономики России на прогнозную перспективу не позволяет судить о существенном воздействии природоресурсных конкурентных ограничений на отраслевую структуру народного хозяйства¹.

Результаты проведенного исследования говорят о слабом влиянии природоресурсных конкурентных ограничений на отраслевую структуру экономики, которое объясняется неэффективностью действующего в России законодательства, в частности низких штрафных санкций. В действующей системе платы за загрязнение недостаточно учтен фактор изменения ценовых пропорций в условиях инфляции.

Коэффициенты индексации платы за загрязнение несопоставимы с фактическими темпами роста инфляции, поэтому аккумулируемые за счет нее средства быстро обесцениваются. Так, за 1991–2004 гг. индекс инфляции составил около 12,4 тыс. раз, а ставки платы выросли в 138,8 раза, т. е. разрыв примерно в 90 раз. Индексация такого рода платежей с отставанием от инфляции продолжается и в настоящее время. В 2007 г. были предложены следующие индексы: для нормативов платы, установленных в 2003 г. применялся коэффициент 1,3 (хотя дефлятор ВВП в 2007 г. по сравнению с 2003 г. составил 1,9), для нормативов платы, установленных в 2005 г., – коэффициент 1,08 (дефлятор ВВП в 2007 г. по сравнению с 2005 г. составил 1,3). В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год

¹ Гильмундинов В.М. Тагаева Т.О. Воздействие экологических конкурентных ограничений на изменения отраслевой экономики России// Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. - 2010. - Т. 10, вып. 3. - С. 34-45.

и на плановый период 2009 и 2010 годов»¹ нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные в 2003 г., применяются в 2008 г. с коэффициентом 1,48, а нормативы, установленные в 2005 г., – с коэффициентом 1,21 (дефляторы ВВП в 2008 г. составили соответственно 2,26 и 1,55 по отношению к 2003 и 2005 г.)².

Следовательно, и без того низкие размеры платежей за загрязнение обесцениваются в результате инфляции, т. е. неспособны выполнять предназначенные им компенсационную и регулятивную функции. Плата за негативное воздействие на окружающую среду даже с учетом штрафных санкций составляет сотые доли процента в затратах и десятые доли процента от прибыли предприятий. Российские предприятия продолжают находиться в условиях, когда выгоднее находиться в «тени экономических отношений» и перечислять платежи за загрязнение, чем проводить легальные мероприятия. Таким образом, следует говорить о необходимости ужесточения российского законодательства, а также необходимости его использования в качестве одного из инструментов государственной политики противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования.

Реформирование природоохранной политики на уровне практической реализации пока нельзя охарактеризовать как успешное. Это связано, в первую очередь, с отсутствием системного подхода, несовершенством механизмов реализации и имеющихся моделей финансирования. Серьезным препятствием становится коррупция в сфере природоохранной деятельности, ошибки в правоприменении, халатное отношение к государственной службе, недисциплинированность. В ряде стран и на субнациональном уровне реализация профилактических мероприятий по противодействию коррупции

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»

² Письмо Ростехнадзора от 27.04.2007а № 04-09/452 «О применении коэффициента к нормативу платы».

и злоупотреблению служебным положением обозначены в качестве приоритетных направлений деятельности.

Обнаружение и расследование фактов коррупции в природоохранной сфере наиболее часто наблюдается в деятельности государственных инспекций. Прежде всего, это связано с нарушением процессуальных и материальных норм: неправильной квалификацией государственными инспекторами правонарушений и неправильным применением мер административного взыскания. Распространенными видами нарушений являются решения в области: а) проведения тендеров; б) проведения государственных закупок; в) выделения земельных участков; г) выдачи разрешений, лицензий, сертификатов, аттестатов и т.п.

Особенно наглядно развитие коррупции демонстрирует рынок экологических и природоохранных товаров и услуг. Органы исполнительной власти (от центральной до муниципальной) создают различного рода организации и учреждения (с участием в уставных капиталах этих организаций), предоставляют льготы и преимущества аффилированным организациям и, иногда, наделяют их функциями государственного контроля и надзора. В результате подобные хозяйствующие субъекты пытаются диктовать условия поведения для других операторов на рынке экологических и природоохранных услуг¹.

Наиболее зарегулированные сегменты рынка экологических товаров и услуг: а) строительство, пуско-наладка и эксплуатация объектов природоохранного назначения; б) производство оборудования и средств защиты окружающей среды; в) работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления; г) проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных

¹ Васильева Е.А. Противодействие коррупции и деятельность общественных экологических организаций// <http://shabunin.info>

природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия; д) услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления; е) услуги по разработке разделов «Охрана окружающей среды» в ТЭО; проектов организации санитарно-защитных зон; ж) работы по экологическому мониторингу; з) экологический аудит; и) информационные услуги. Примером такой практики может служить ситуация в РФ, когда в нарушение законодательства Ростехнадзор осуществляет действия, направленные на монополизацию рынка природоохранных услуг и лоббирование коммерческих интересов подведомственных ему ФГУ, в частности Центров лабораторного анализа и технических измерений (ЦЛАТИ). Эти созданные Ростехнадзором структуры по сути подменяют собой коммерческие организации. Ведь без соответствующей платной экспертизы в ЦЛАТИ Ростехнадзор отказывается выдать разрешения на проведение работ. В этих действиях присутствуют признаки нарушений антимонопольного законодательства, выражающиеся в: а) совмещении функций органов исполнительной власти с функциями хозяйствующего субъекта; б) необоснованном предоставлении отдельному хозяйствующему субъекту льгот и прав, ставящих его в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынке одного и того же товара; в) навязывании договора, без которого невозможно получить необходимый для осуществления деятельности документ. В целях антимонопольного регулирования рынка природопользования, экологии и охраны окружающей среды в системе антимонопольных государственных организаций необходимо формировать новое направление деятельности – природоохранное. В ряде стран эти процессы уже идут, в том числе и посредством создания соответствующих структурных подразделений – отделов экологии и природных ресурсов. Эта мера необходима, прежде

всего, потому, что необходимо уменьшить монополистические тенденции в природоресурсном комплексе и ввести механизмы предотвращения и ограничения монополистической деятельности в отраслевое законодательство.

При этом основу для согласования экономических интересов указанных общностей должна составлять государственная собственность на природные ресурсы, в пределах которой экономическое обособление регионов носит относительный характер. Однако существующая неупорядоченность отношений присвоения в сфере природопользования в условиях федеративного государства порождает противоречия между экономическими интересами Федерации и ее субъектов.

В таких условиях неопределенность имущественного статуса регионов делает их формальными участниками экономических отношений по поводу природопользования. Очевидно, что в попытке исправить положение многие регионы (Бурятия, Саха (Якутия), Башкортостан, Марий-Эл, Карелия) в недавнем прошлом утверждали в своих законодательных актах полную монополию на присвоение в рассматриваемой сфере. Известны случаи¹⁸, когда администрация Хабаровского края, правительство Республики Карелии оспаривали в Конституционном суде РФ монопольное право Федерации на присвоение лесного фонда¹.

Таким образом, несовершенство рентного налогообложения инициирует противоречия на национальном уровне. Фактически бесплатное природопользование порождает высокую ресурсо- и энергоемкость российского хозяйства, поддерживает ресурсную структуру экспорта, ведет к потерям из государственного бюджета, тормозит рост общественно-го благосостояния и государственного финансирования за счет аккумуляции ресурсной ренты. Так, несмотря на двукратный рост

¹ Конституция РФ. Ст.72. М.: Юридическая литература, 1993.

экологических инвестиций, в 2000-2005 гг. их объем сейчас составляет 0,4% ВВП¹, значительно уступая аналогичным показателям развитых стран.

Таким образом, формирование конкурентной среды в сфере экологии и охраны окружающей среды, результатом чего должно стать эффективное выполнение государством и природопользователем требований экологического законодательства, должно происходить в процессе решения проблем разного уровня регулирования и компетенции. Проблемы формирования конкурентной среды: а) формирование, регулирование и стимулирование отечественного эколого-производственного пространства находится вне поля деятельности государственных органов исполнительной власти; б) отсутствие официальной информации о состоянии и тенденциях сферы предпринимательства; в) отсутствие экономической основы для реализации эффективной экологической политики (недостаточность объема выделения средств из бюджета на природоохранные цели, отсутствие стимулов в развитии экопредпринимательства и внедрении новых технологий, и т.д.); г) недостаточная прозрачность процесса формирования и расходования финансовых средств, выделяемых на охрану окружающей среды; д) отторжение населения от участия в принятии экологически значимых решений, нарушение прав граждан на информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране.

Противодействие коррупции и антимонопольное регулирование в природоохранной сфере в странах ВЕКЦА нуждаются в развитии системы общественного экологического контроля, участия общественности в деятельности государственных природоохранных инспекций и местного самоуправления. В этом случае гораздо меньше шансов, что инспектор, договорившись «по-хорошему» с нарушителем, уменьшит размер материального взыскания или вообще не составит протокола, несмотря на

¹ Июдина Е. Влияние экологического фактора на структуру экономики // Вестник института экономики. 2008, № 3. С. 106.

очевидные факты нарушений природоохранного законодательства. Это позволит сократить «экологическое рейдерство», когда инспектор по фиктивным причинам принимает меры к прекращению производственной деятельности.

Возможности общественных организаций в обнаружении фактов коррупции, контроле мер правоприменения, реализации профилактических мероприятий позволяют сделать работу по противодействию коррупции результативной. Особенно наглядно это проявляется в процессе организации информационных просветительских компаний и лоббировании принятия антикоррупционных мер.

Граждане могут осуществлять антикоррупционную деятельность в рамках общественного контроля посредством участия в организации публичных обсуждений в ходе принятия решений о планируемой хозяйственной деятельности, разработки пакета документов по ОВОС и т.п.; в проведении референдумов по экологическим вопросам; в осуществлении общественной экологической экспертизы, рекомендовать представителей для участия в государственной экспертизе. В ходе текущего экологического контроля граждане могут предъявлять требования органам государственной власти, местному самоуправлению, хозяйствующим субъектам о предоставлении информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, сообщать компетентным органам об известных им экологических правонарушениях, обращаться в суд с исками об отмене решений о строительстве, реконструкции или эксплуатации объектов, хозяйственная деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Могут использоваться всевозможные методы, в том числе: анализ информации в СМИ, визуальное наблюдение и инструментальные исследования; проверка соответствия документов существующим требованиям и т.д.

В этой связи, руководствуясь сведениями ежегодных государственных докладов о состоянии окружающей среды в стране¹, правомерно указать на абстрагирование от экономических интересов природопользования практически во всех регионах. Не менее значимой в объяснении причины дестабилизации экологической обстановки в регионах страны является разнонаправленность экономических интересов субъектов регионального природопользования. Результатом противоречий между интересами регионов и отраслей остается наличие региональных экологических проблем, имеющих специфику, обусловленную секторальной структурой хозяйства регионов и доминированием отраслей специализации. Например, острая экологическая ситуация в Мурманской области связана с деятельностью предприятий цветной металлургии; снижение качества рекреационных ресурсов морей Краснодарского края обусловлено как зарегулированностью рек Кубани и Дона гидроэнергетической отраслью, так и их загрязнением сельским хозяйством; деградация оленьих пастбищ в Ненецком и Ямало-Ненецком АО сопряжена с разработкой месторождений нефти и газа. Становление муниципалитетов в качестве реальных субъектов экономических отношений собственности на природные объекты позволяет говорить о качественной определенности их интересов в сфере природопользования, содержанием которых является регулирование использования, воспроизводства, охраны муниципальных земель, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, обособленных водоемов, а также благоустройство и озеленение территорий, переработка отходов².

Полагаем, что подобные факты стали следствием игнорирования интересов природопользования в налоговой, кредитно-финансовой сферах,

¹ «О состоянии и охране окружающей среды РФ в 2008 г.». URL: <http://www.mnr.gov.ru/part/?pid=1032>

²ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. № 131-ФЗ (ст. 15, 16) в ред. от 29.11.2010 г.

не позволяющих природопользователям компенсировать наносимый окружающей природной среде ущерб. Интересы отраслей и хозяйствующих субъектов

Кроме того, не способствует реализации интересов отраслей в аспекте природоресурсной модернизации и реструктуризации рентное налогообложение, затрудняющее стимулирование ресурсосбережения. Подобные факты обнаруживают противоречия между отраслевыми и национально-государственными интересами, поскольку Россия, обладая 25% лесных ресурсов планеты, в мировой торговле лесоматериалами занимает весьма скромное место (на ее долю приходится не более 3%¹), что лишает государство дополнительных бюджетных доходов от лесного экспорта, а субъектов отрасли - прибыли и инвестиционных ресурсов.

Что касается противоречивости интересов на отраслевом уровне, то отметим разнонаправленность интересов отраслей, с одной стороны, и государства, регионов, муниципалитетов, населения по поводу природопользования - с другой. Например, за 30 лет деятельности субъектов нефтяной отрасли, сопровождающейся загрязнением территории Ханты-Мансийского АО, в 2,2 раза сократилось поголовье оленей, лишив местное население традиционного промысла; в 2,5-3 раза (по ценным видам в десятки раз) снизился улов рыбы, затронув интересы населения и рыбной отрасли; в 10 раз снизились госзакупки промысловой пушнины, лишив дохода население и местные бюджеты².

Весьма значительны противоречия экономических отношений в сфере природопользования имеют место и на микроуровне. Как известно, экономические интересы хозяйствующих субъектов в условиях рыночной экономики связаны с максимизацией прибыли, в том числе за счет

¹ Дементьев А. О проекте стратегии развития лесного комплекса РФ до 2020 г. URL: <http://www.minprom.gov.ru/>

² Козаков Е., Беляев В. Совершенствование механизма освоения недр // Экономист. 2000, № 10. С. 89.

использования природных ресурсов и благ, что, как правило, сопровождается ухудшением качества природной среды в результате ее загрязнения и истощения. Подобное воздействие должно компенсироваться затратами на воспроизводство и охрану природной среды, что ведет к сокращению прибыли предприятия, сужает возможности реализации его основного интереса и обнаруживает противоречия интересов предприятий, связанных с природоохраной и ростом прибыли.

Очевидные факты подобных расхождений выявились ныне в процессе приватизации, когда перераспределение собственности без учета экологического фактора привело к бесхозности объектов природопользования, свертыванию работ и соответствующих структурных подразделений, не представляющих коммерческого интереса и требующих затрат на их содержание. Например, результатом приватизации на предприятиях электроэнергетики стала бесхозность более 500 водохранилищ¹, на большинстве которых не только не проводятся восстановительные работы, но в результате нарушения ТЭК режимов эксплуатации водохранилищ в них значительно понизился уровень воды, создавая угрозу экологической безопасности прибрежным территориям. Недавняя трагическая авария на Саяно-Шушенской ГЭС - печальное тому подтверждение. Всеобъемность экономических интересов воспроизводственно-функциональный характер экономических отношений свидетельствуют о том, что природопользование в рамках экономических интересов проявляется и реализуется на всех этапах воспроизводственного процесса и связано с разрешением существующих противоречий. К ней имеют непосредственное отношение структура и технология производства, характер потребления и распределения природных ресурсов и

¹ Комаров И. Организационно-экономический механизм рационального водопользования // Эконо-мист. 1998, № 4. С. 6.

ассимиляционной емкости окружающей природной среды, качество и безопасность продукции и услуг, потребляемых населением.

Таким образом, на современном этапе хозяйствования экономические отношения в национальном хозяйстве характеризуются усилением теневизации и коррумпированности, об этом свидетельствует постоянно возрастающий показатель места России в списке коррумпированных стран (рис.2).

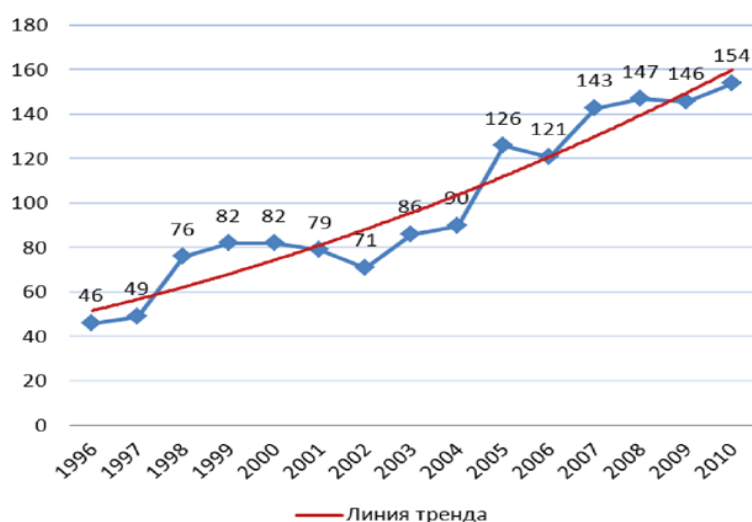


Рис.2. Место России в списке коррумпированных стран мира.

Так, по данным международной неправительственной организации Transparency International Россия в 2010 г. заняла 154 место из 178 в рейтинге по уровню распространения коррупции при индексе восприятия коррупции – 2,1 балла. Между тем, в 2007 г. Российская Федерация была на 143 месте, при ИВК в 2,3 балла. Как видно, ситуация ухудшилась. Предпринимаемые в стране меры не дают желаемых результатов. На фоне общего роста этой преступности в России и снижении эффективности борьбы с ней наблюдается увеличение коррупционных преступлений в сфере природопользования. Следует отметить, что усилением теневизации экономических отношений характеризуются практически все сферы природопользования (нефте-, газодобычу, лесопромышленный комплекс, добычу водных биоресурсов, землепользование и др.). Аналогичная

тенденция наблюдается и на всех этапах хозяйственной деятельности в данной сфере (дотирование, выделение квот, таксация, лицензирование, проведение конкурсов и т.п.).

Кроме того, в сфере недропользования. Учитывая тот факт, что недропользование приносит около 50% поступлений в бюджет, обеспечивает поступление 60-70% валюты в страну, составляет 100% поступлений в Резервный фонд и фонд Национального благосостояния, теневые и коррупционные отношения выступают ключевой угрозой экономической безопасности страны. Следует отметить, что финансирование теневого капитала и коррупционеров всех уровней в данной сфере составляет более 60%; легализованные средства от теневой деятельности в данной сфере составляют более 70% наполнения офшорных счетов бенефициаров российских юридических лиц, более 80% зарубежной недвижимости (учитывая, что объемы использования недр составили в 2009 году – 14675,6 млрд.руб., а в 2010 г. – 15567,6 млрд.руб.).

При этом в сфере землепользования¹ ежегодно органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости проводится 300-400 тысяч проверок соблюдения требований земельного законодательства, в результате которых выявляется около 200 тыс. нарушений. К административной ответственности за их совершение привлекается примерно 50 тыс. нарушителей, в том числе граждан - более 26 тыс., юридических лиц - более 21 тыс. и должностных лиц - около 2,3 тыс. Наибольшее количество нарушений (50 тыс.) связано с самовольным занятием земельных участков и противоправными действиями должностных и юридических лиц, повлекших за собой самовольное занятие и нецелевое использование земель.

Касаемо сферы использования и охраны лесов и по данным WWF (Всемирного фонда дикой природы), объем нелегальных рубок леса в целом по России составляет свыше 30 процентов, а в отдельных регионах — до 59-

¹ По материалам сайта <http://for-expert.ru>

70 процентов. Эксперты этой организации подсчитали¹, что российские бюджеты (федеральный и региональные) ежегодно по названной причине недополучают лесных платежей от 1 до 1,5 млрд. рублей.

Примечательно, что в рыбохозяйственной и промысловой сфере. На контрабанде рыбной продукции Россия ежегодно теряет более 4 млрд. долларов. Декларируется лишь незначительная часть морепродуктов, большая же часть уходит за рубеж нелегально. В целом реальный объем продаж превышает зарегистрированный в 23 раза. По данным официальной статистики, за последние три года за пределы страны вывезено 40 тонн рыбы осетровых пород, до 10 тонн черной икры. А по оперативным данным, ежегодный объем вывоза рыб осетровой породы за пределы страны более 500–600 тонн. Таким образом, незаконный вывоз осетровых рыб превышает официальные статистические данные в 37 раз, а вывоз черной икры – в 7 раз. Теневой оборот икорного бизнеса достиг 92 процентов.

Анализ материалов исследований и публикуемой информации показал, что выделяют различные группы причин усиления теневизации национального хозяйства России, автором в монографии данный состав систематизирован и уточнен применительно к сфере природопользования (табл. 2).

По своему характеру причины теневизации определенной сферы экономики могут быть объективными (обусловленные особенностями хозяйствования) и субъективными (связанными с непродуманными действиями государственной власти). Они могут быть также универсальными (характерными для всех сфер национального хозяйства) и специфическими (раскрывающими особенности теневой экономики в определенной сфере).

¹ <http://www.wwf.ru>

Таблица 2.

**Причины усиления теневизации
сферы природопользования России**

№ п/п	Группа причин	Содержание причин
1.	Финансово-экономические:	сырьевой характер экономики;
		несовершенство налоговой системы;
		несправедливое первичное распределение капитала;
		отсутствие государственной системной политики экономического и социального стимулирования выхода предпринимателей из тени;
		технологическая отсталость страны, отсутствие стратегии экономического роста не за счет усиления эксплуатации природных ресурсов, а за счет совершенствования производственных циклов
2.	Институциональные	существенные противоречия и пробелы в законодательстве, способствующие нелегальной деятельности;
		несовершенство федерального и регионального законодательства об охране окружающей среды. Региональное законодательство в отдельных случаях противоречит федеральному;
		отсутствие антикоррупционной криминологической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов;
		слабая и коррумпированная система правоохранительных и судебных органов;
		высокие полномочия государственных служащих влиять на деятельность фирм и граждан;
		широкие полномочия чиновников распоряжаться дефицитными благами;
		отсутствие государственной программы жесткой системной борьбы с организованной преступностью, в том числе в экономической сфере
3.	Организационные	отсутствие эффективной государственной вертикали управления, охватывающей все сферы экономики на всей территории России;
		система субъектов, воздействующих на теневую сферу неадекватна по структуре, масштабам и уровню обеспеченности сложности стоящих перед ними задач;
		недостатки организации и функционирования системы государственной контроля за соблюдением правил природопользования;
		недостатки в деятельности таможенной и пограничной

		служб, ненадлежащее обеспечение их деятельности; чрезмерные формальные административные барьеры, препятствующие развитию легального бизнеса
4.	Общественно-политические:	недоверие граждан к государственным институтам, особенно к бюджету (большинство граждан небезосновательно считают, что в России действует двойное налогообложение: платежи в бюджет и дополнительная неофициальная оплата работников бюджетных организаций); неразвитость общественных организаций, занимающихся защитой природы; порочная позиция большинства средств массовой информации, которые не способствуют активизации российской общественности; недостаточное эколого-экономическое и нравственное воспитание

Усиление теневых и коррупционных отношений в сфере природопользования влечет за собой систему негативных последствий (табл.3).

Таблица 3.

Негативные последствия усиление теневых и коррупционных отношений в сфере природопользования

№ п/п	Сфера воздействия	Содержание воздействия
1	2	3
1	Экономические последствия	• уменьшение налоговых поступлений и ослабление бюджета; • снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции; • неэффективное использование ресурсов, что еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны; • повышение цен за счет криминальных «накладных расходов»; • ухудшение инвестиционного климата и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов; • расширение масштабов криминальных операций в неправительственных организациях (на фирмах, в предприятиях, общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны.

1	2	3
2	Социальные последствия	• снижение способности власти решать социальные проблемы; • несправедливое и неправомерное перераспределение средств; • коррумпированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, сражаясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег; • увеличение социальной напряженности, бьющей по экономике и угрожающей политической стабильности в стране
3	Политические последствия	• смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок; • снижение доверия к власти, рост ее отчуждения от общества, тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти; • падение престижа страны на международной арене, рост угроз ее экономической и политической изоляции.

Абстрагирование от подобных обстоятельств порождает новые и усугубляет существующие противоречия, формируя конфликтный потенциал в системе экономических отношений природопользования, а также воспроизводя устойчивые неэффективные решения и действия в рамках экономической политики и хозяйственной практики¹.

Свидетельством этому являются высокая природоемкость национальной экономики и «сырьевая» ориентация экономического роста, недостаточность стимулирования экологической модернизации и реструктуризации, а также перехода на новый технологический инновационный уровень развития отечественного производства, снижение качественных и количественных параметров режима природопользования и пр. С учетом последних обстоятельств необходимо совершенствование

¹ Медяник Н.В. Природопользование как система экономических отношений. М, 2009.

отношений присвоения в сфере природопользования связать с трансформацией традиционных рентных доходов, являющихся отражением примитивных способов организации природопользования и (нетрудовой) экспроприации природных ресурсов и экологических благ, в новые – либо дополнительные по отношению к ресурсной ренте виды доходов, получаемые от инновационно-ориентированной организации природопользования, либо трудовые формы ресурсной ренты как результат воспроизводства и охраны природных ресурсов и экологических благ (искусственного лесоразведения, рыбовоспроизведения, рекультивации земель и пр.).

В указанном аспекте речь следует скорее вести не об упорядочении отношений по поводу оценки и учета, распределения и перераспределения между экономическими агентами природно-ресурсной ренты, как это имеет место в современных теоретических исследованиях, и что, в общем-то, важно в аспекте совершенствования отечественной системы налогообложения, формирования финансовой базы устойчивого развития российской экономики, а о поиске экономически эффективных способов присвоения и использования природных ресурсов и экологических благ, позволяющих получать экономическую ренту за счет развития и роста производств с высокой добавленной стоимостью.

Таким образом, вне всякого сомнения, от того, какие в национальном природопользовании выявляются противоречия, насколько в рамках упорядочения отношений учитываются тенденции нарастающей глобализации, постиндустриализации, национальной идентификации, ограничения экологического императива, во многом зависят состояние и перспективы экономической жизни российского общества.

1.3. Целевые ориентиры нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования

Стремясь определить принципиальные целевые ориентиры нивелирования теневых проявлений в сфере природопользования, особое внимание следует уделить проблеме теневизации природопользования.

Особое внимание в силу особенностей экономического развития России имеет проблема теневизации и криминализации недропользования. В целом, недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности. При этом, предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Лицензирование в природопользовании является одной из форм государственного регулирования в этой сфере деятельности и оказывает влияние на экономические результаты предприятий-недропользователей. Так, наличие (отсутствие) лицензий на тот или иной вид природопользования часто является основополагающим в вопросе определения плательщика соответствующего вида ресурсного платежа¹.

¹ Минина Ю.В. Неналоговые платежи в недропользовании: финансово-организационный аспект//Вестник Томского Государственного университета. 2011. №1(13) С.118.

Таким образом, недропользователи с 2002 г. уплачивают, кроме НДС, следующие платежи при пользовании недрами:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (ст. 40 ФЗ «О недрах»);
- регулярные платежи за пользование недрами (ст. 43 ФЗ «О недрах»);
- плату за геологическую информацию о недрах (ст. 41 ФЗ «О недрах»);
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) (ст. 42 ФЗ «О недрах»);
- сбор за выдачу лицензий.

Прежде всего, следует обратить внимание на двойственную природу всех платежей, взимаемых при недропользовании. В частности в исследованиях А.А. Ялбулганова, отмечается, что, с одной стороны, данные платежи имеют налоговую природу, потому что представляют собой обязательные взносы, взимаемые в форме отчуждения денежных средств, принадлежащих их плательщикам на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления. А полученные денежные суммы идут на финансовое обеспечение реализации функций государства. С другой стороны, государство взимает обязательные платежи в сфере недропользования, являясь собственником недр, что позволяет говорить не только о налоговой природе таких платежей, но и об их концессионном характере¹.

Наряду с выше изложенным, одной из серьезных проблем в данном смысле представляется практика использования для планового расчета среднего значения стартового размера разового платежа, сложившаяся при проведении аукционов трех-четырёхлетней давности². Как показали результаты собираемости данных платежей в последние годы, при таком

¹ Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей при пользовании недрами [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

² О недрах [Электронный ресурс]: Федер. закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. От 17.07.2009) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

планировании разовых платежей задание выполняется по нескольким аукционам уже в первом полугодии, что не стимулирует деятельность Роснедр по повышению привлекательности участков, выставляемых на аукцион.

В этой связи следует обратить внимание на трудности исчисления, уплаты и администрирования платежей за пользование недрами, введенных Законом РФ «О недрах», обусловлены отсутствием в законодательстве четких указаний по следующим вопросам: особенность правовой природы платежей и законность их установления, методики расчета ставок и размеров платежей, механизм администрирования.

В частности, о некорректном планировании говорит и статистика аукционов: планировалось, что дополнительные доходы федерального бюджета от уплаты разовых взносов могли составить в 2008 г. 22,2 млрд. руб., в 2009 и 2010 гг. по 26,55 млрд. руб. ежегодно. Однако в 2008 г. эта сумма составила 93 468 185,3 тыс. руб., а в 2009 г. – 41 150 174,3 тыс. руб¹.

Методика по определению стартовых платежей по оценке участков, выставляемых на аукцион, не утверждена. Учитывая динамику доходов от уплаты разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории РФ по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения), поступления в федеральный бюджет в 2007 г. указанных платежей могли быть увеличены на 13 млрд. руб. и составить 40 млрд. руб. Однако в 2008 г. эта сумма составила 93 468 185,3 тыс. руб., в 2009 г. - 41 150 174,3 тыс. руб., а в 2010 г.

¹ О федеральном бюджете на 2009 и плановые 2010 и 2011 гг. [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.12.04. №173-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф.М., 2010.

– 32 510 460,5 тыс. руб. По данным «Томскнедра», традиционно, из года в год у предприятий-недропользователей имеется задолженность (табл. 1, 2)¹.

Таблица 1

**Задолженность недропользователей
перед федеральным бюджетом в 2009 г.**

Поиск	01.01.2009	8 721 964 руб.
Разведка	31.12.2009	7 781 298 руб

Таким образом, из практики следует, что задолженность по указанным платежам не взыскивается в положенные сроки, т. е. необходимая сумма не поступает в соответствующий бюджет вовремя, а это значит, что исполнение бюджета происходит не в полной мере. Данный вопрос тоже немаловажен, решение этой проблемы должно подниматься на всех уровнях власти.

Таблица 2

**Доля предприятий, имеющих задолженность перед бюджетом
в 2009 г.**

Налогоплательщик	Удельный вес задолженности на начало 2009 г., %	Удельный вес задолженности на конец 2009 г., %
НК «Юкос»	66	40
ООО «Альянснефтегаз»	2	0
ООО «СибОйл»	9	0
ОАО «Томская нефтегазовая компания»	15	1
ООО «Терра»	5	9
ООО «СТС-Сервис»	2	0
ООО «МЭС»	1	5
ОАО «Востокгазпром»	2	0
ЗАО «Соболиное»	1	0
ООО «Экспедиция эксплуатационно-разведочного бурения»	1	0

¹ Сайт Департамента по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области. URL: <http://nedra.tomsk.ru>

ООО «СН-Газдобыча»	11	0
ООО «Межрегиональная топливная компания»	17	0
ООО «Теллайл»	13	0
ЗАО «Томко»	1	0

На наш взгляд, решение данной проблемы возможно в случае передачи законодателем управления в этой сфере в «одни руки» и наделения соответствующей структуры всеми необходимыми полномочиями в данной области.

Примечательно, что налоговое администрирование сферы природных ресурсов заключается в том, что все налоги на пользование природными ресурсами должны быть отнесены к региональному и муниципальному уровням. Ведь несмотря на то, что функции природопользования входят в предметы совместного ведения всех уровней власти, реально они могут эффективно осуществляться только на территориях. Совершенствование системы налоговых платежей в сфере природопользования должно осуществляться по трем направлениям:

- 1) направление, определяющее пути оптимизации исчисления и уплаты неналоговых платежей;
- 2) направление, уточняющее действующую методологию налогообложения;
- 3) направление, определяющее совершенствование системы неналоговых платежей путем введения дополнительных налогов на сверхприбыль.

Только путем реализации инструментария налогового администрирования можно обеспечить рациональное и комплексное использование минеральных и других природных ресурсов, охрану и воспроизводство окружающей природной среды¹.

¹ Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей при пользовании недрами [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

Как таковых, рычагов управления задолженностью нет. Однако к такому рычагу можно отнести нарушение пользователем недр существенных условий лицензии.

Если выявляется нарушение, то информация о нем поступает в территориальные органы Росприроднадзора. Данный орган проводит соответствующую проверку, по результатам которой составляется акт. В случае выявления нарушения указанный акт передается в территориальные органы Роснедр.

После получения информации должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 7 рабочих дней формирует комплект имеющихся документов и осуществляет рассмотрение данных документов на предмет наличия оснований для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

При наличии оснований для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 7 дней направляет комплект документов в Комиссию по досрочному прекращению права пользования недрами либо в соответствующий территориальный орган.

В случае если по результатам рассмотрения документов будет признано, что основания для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами отсутствуют, то должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 10 рабочих дней адресует в орган, направивший представление (предложение) о рассмотрении вопроса по досрочному прекращению, приостановлению или ограничению права пользования участком недр, мотивированный отказ,

подписанный у руководителя Роснедр или его территориального органа, в досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами¹.

Если же был установлен факт нарушения, то составляется приказ по досрочному прекращению, приостановлению или ограничению права пользования участком недр. Недропользователю дается 3 месяца на устранение выявленного нарушения. По истечении указанного срока Росприроднадзор либо его территориальные органы проводят повторную проверку и данные этой проверки вновь отправляются в Роснедра либо в его территориальные органы. Таким образом, регулирование задолженности происходит только одним путем, четко зафиксированным законодательством².

В частности, по данным Томскнедр, за период с 2005 по 2009 г. количество выданных и аннулированных лицензий из года в год практически не меняется. Перечисленные платежи имеют нецелевой характер – при их взимании на первое место ставится функция пополнения бюджетов различных уровней, т.е. фискальная. О неэффективности природоресурсных платежей позволяет говорить нереализованность их компенсационной функции и лишь отчасти - стимулирующей. Поэтому необходимо дальнейшее реформирование законодательства о природоресурсных платежах.

Таким образом, в качестве ключевого направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования предлагается усиление контроля за деятельностью соответствующих органов и увеличение объемов возмещения нанесенного ущерба.

¹ Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Статут, 2000. С. 84–86.

² Об утверждении Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с досрочным прекращением права пользования участками недр при нарушениях условий пользования недрами [Электронный ресурс]: Распоряжение Министерства природы РФ от 26.12.02 №511-р // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

По сути, речь идет о том, что на современном этапе хозяйствования нуждаются в дальнейшем совершенствовании организации контрольно-надзорной деятельности: необходима оптимизация их структуры; целесообразно совершенствование методик и технологий контроля, а также применение новых информационно-аналитических технологий; важным является перманентное проведение мониторинга состояния поднадзорных и контролируемых объектов и т. д..

Следует отметить, что современный этап хозяйствования характеризуется неадекватностью организационной структуры органов контроля на территориальном уровне имеющемуся природно-ресурсному потенциалу и его видовому представительству. В связи с чем в монографии предложено формирование структуры органов контроля за функционированием сферы природопользования пропорционально имеющимся в регионе ресурсам.

Кроме того, до настоящего времени не доработаны правовые акты, устанавливающие правила и принципы антикоррупционного поведения государственных служащих, не приняты изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, не введена гражданско-правовая и административная ответственность юридических лиц за содействие коррупции. В связи с этим, в монографии предложено определение доли участия физических, должностных и юридических лиц в теневых и коррупционных отношениях пропорционально нанесенному ущербу.

Таким образом, проведенный в монографии анализ нормативных документов по вопросам возмещения нанесенного ущерба в результате теневой деятельности и выявлено, что за теневую экономическую деятельность взимаются непропорциональные штрафы, что не является фактором, нивелирующим проявления теневой экономики. К примеру¹:

¹ Кодекс об административных правонарушениях // <http://www.zakonrf.info>

- неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влекут взыскание штрафа в размере 20 процентов от неуплаченных сумм налога;
- использование земельных участков не по целевому назначению влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей;
- нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;
- незаконная добыча ресурсов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.
- нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Особый интерес в этой связи вызывает тот факт, что на конференции ООН по окружающей среде и развитию человечества Рио-1 в 1992 г. «Повестка дня на XXI век» был предложен показатель эффективности природопользования. Его применение на разных уровнях управления народным хозяйством позволит повысить эффективность производства и природопользования, более полно использовать потенциальные возможности и внутрихозяйственные резервы, разрабатывать новые технологии, уменьшающие нагрузку на природу.

По сути, речь идет о том, что отечественная модель предупреждения преступности получила международное признание. Ряд ее организационных форм и методических положений получили поддержку в документах ООН, ее специализированных органов и адаптированы в практике борьбы с преступностью ряда зарубежных стран. Таким образом, обмен опытом со странами Запада отнюдь не должен толковаться односторонне, как это делают некоторые авторы, призывающие только к заимствованию западных моделей. Информационное взаимодействие в рассматриваемой сфере не "улица с односторонним движением" только в нашу сторону.

Иными словами, в качестве реальных целей противодействия на ближайшие 3-5 лет следует выделить:

- противодействие криминогенным процессам и явлениям в обществе на всех уровнях - глобальном, локальном, индивидуальном; сдерживание и сокращение преступности;
- упреждающее устранение угроз правам, свободам и законным интересам граждан, интересам общества и государства в связи с возможностью перехода части членов общества на путь совершения преступлений;
- коррекция жизненной позиции и поведения этих членов общества, условий их жизнедеятельности для обеспечения ресоциализации; способствование созданию и укреплению в обществе демократической, экономической, политической, социальной и психологической стабильности, атмосферы спокойствия и безопасности.

К сожалению, в силу ряда объективных и субъективных причин и, в частности, недооценки органами власти стратегического значения предупреждения теневых экономических отношений в сфере природопользования для будущего страны, ее отечественная система за годы реформ оказалась разрушенной. В настоящее время целесообразно ее восстановление и развитие в новых условиях с использованием

существовавших форм и методов предупредительной деятельности, выдержавших испытание практикой и временем. Начиная с 1995 г. восстановление системы предупреждения теневизации в стране заметно активизировалось за счет оживления предупредительной деятельности правоохранительных органов, контрольно-ревизионной деятельности, развития в субъектах Федерации и в муниципальных образованиях сети специализированных учреждений социальной помощи и защиты, психолого-педагогической и медицинской реабилитации и т.д., принятием в ряде субъектов Федерации и муниципальных образованиях нормативных актов об участии населения в обеспечении общественного порядка и восстановлении органов специальной юрисдикции (комиссий по делам несовершеннолетних и др.) с профилактическими функциями. Свою роль играет и принятие на федеральном, региональном и местном уровне программ по усилению борьбы с преступностью и ее отдельными видами с выделением профилактических мероприятий в природоресурсной сфере. Однако решение главных проблем восстановления и развития системы предупреждения в стране еще впереди. Оно связано с созданием мониторинга предупредительной деятельности и банков соответствующей информации, с расширением правовой базы и, конечно, с кадровым, финансовым и иным ресурсным обеспечением.

Как любая система, предупреждение теневых экономических отношений в природопользовании опирается на совокупность принципов - руководящих идей, являющихся обязательным ориентиром для задач и содержания соответствующей деятельности. Это принципы законности, демократизма, социальной справедливости и гуманизма, комплексности, дифференциации и индивидуализации, своевременности и необходимой достаточности, научной обоснованности.

Предупреждение преступности осуществляется в строгом соответствии с законодательством, с компетенцией субъектов предупредительной

деятельности, разграничением полномочий между Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями. Меры воздействия на группы повышенного криминального риска и на отдельных граждан применяются только при наличии достаточных данных, определяющих в соответствии с законом основания предупредительного воздействия на таких лиц при неуклонном соблюдении их прав и законных интересов.

Комплексность в деятельности по предупреждению проявляется в программно-целевом подходе, всестороннем анализе и прогнозе ситуации и использовании на этой основе мер экономического, воспитательного, управленческого, правового характера для воздействия на всю совокупность причин и условий преступности, ее отдельных видов, а также возможного возникновения криминальных ситуаций и перехода членов общества на преступный путь. Комплексность предполагает также координацию деятельности субъектов предупреждения теневизации, сочетания воздействия на личность и среду, разработку типовых моделей предупредительной деятельности, для того чтобы обеспечить взаимодействие усилий всех субъектов профилактики.

Принцип дифференциации и индивидуализации предупредительной деятельности означает соотнесение характера и интенсивности намечаемых мер с конкретными задачами воздействия, с учетом статуса и особенностей личностей, к которым применяются профилактические меры, условий их жизнедеятельности и динамики поведения.

Своевременность и достаточность предупредительной деятельности означает ее ориентацию на возможно более ранний этап возникновения ситуаций, создающих угрозу теневых экономических отношений. При этом предупредительные меры должны применяться в объеме и с такой степенью интенсивности, которые позволят реализовать в каждом случае весь комплекс предупредительных целей.

В свою очередь, научная обоснованность как принцип предупреждения предполагает: а) обеспечение соответствия разрабатываемых задач и мер предупредительной деятельности социальной и криминальной ситуации и ее тенденции, а также основным ценностям общества, существующим возможностям кадрового, ресурсного обеспечения и уровню правового регулирования; б) государственный заказ на научные разработки в сфере предупреждения преступности, осуществляемый на базе прогноза развития ситуации и учета уже обозначившихся потребностей практики; в) создание организационной базы для экспериментальной проверки научных разработок и сопровождения их в процессе внедрения; г) создание современной информационной базы на машинных программах и носителях, обеспечивающей мониторинг ситуации, ее прогноз в сопоставлении с состоянием предупредительной деятельности; Д) использование современных методов оценки эффективности предупредительной деятельности на основе выявления корреляционных и содержательных связей между решениями, принимаемыми и осуществляемыми для предупреждения преступности, и изменениями в ее количественно-качественных характеристиках (в целом и по отдельным видам в масштабе страны, региона, местности и т.д.); для оценки эффективности предупредительной деятельности существенно прослеживание изменений в общественном мнении по вопросу об уровне безопасности от преступных посягательств.

Кроме того, предупреждение традиционно подразделяется на общеэкономическое и специальное (криминологическое) (Эта терминология несколько условна, так как и специальное предупреждение осуществляется в рамках общества, воздействует на жизнедеятельность его членов, т.е. также имеет социальный характер. Но данная терминология позволяет подчеркнуть различие между мерами, непосредственно связанными с глобальными

процессами развития общества, и мерами, направленными именно на борьбу с преступностью.).

Принципиальный интерес вызывает характеристика механизма общесоциального предупреждения теневых экономических отношений в сфере природопользования на некоторых примерах. В целом, концепция обеспечения национальной экономической безопасности приоритетные направления обоснованно связывает с устранением деформаций в структуре российской экономики, преодолением спада производства, поддержкой отраслей, являющихся основой расширенного воспроизводства и обеспеченности занятости населения. Это в свою очередь требует стимулирования капитальных вложений, разработки и внедрения современных технологий, разработки и осуществления целевых программ сбережения ресурсов и экономического подъема депрессивных регионов и т.д. Антикrimиногенное воздействие этих мероприятий будет осуществляться "по цепочке"; сохранение и создание новых рабочих мест - сокращение безработицы и расширение возможностей трудоустройства выпускников образовательных учреждений - сокращение так называемой "вынужденной" преступности, мотивация которых связана с удовлетворением элементарных жизненных потребностей; снижение бытовой преступности, мотивационно обусловленной настроениями безнадежности; ограничение преступных форм социального протеста (массовые беспорядки и т.д.). Проведение в жизнь названных мероприятий существенно сократит и возможности криминальной среды по втягиванию в нее "резервов" из числа лиц, не имеющих достаточных доходов.

Не меньшее значение для предупреждения теневизации имеют общесоциальные мероприятия по поддержке развития образования и культуры в обществе, сохранению и развитию духовно-нравственного наследия. Достоверно установлена четкая образная зависимость между образовательным и культурным уровнем людей, их воспитанностью и

риском совершения преступлений. Обобщенная картина однозначна: для образованных и культурных людей в преступности существенно ниже их доли в составе населения). Нельзя недооценивать в этой связи значения педагогической и правового воспитания населения, как и противодействия "антивоспитанию", осуществляемому рядом СМИ пропагандирующих вседозволенность, потребительский идеал, подмену культуры ее суррогатами, обычаи и жаргон криминалитета в природоресурсной среде.

Не меньшее значение для предупреждения преступности имеют общесоциальные мероприятия по поддержке развития образования и культуры в обществе, сохранению и развитию духовно-нравственного наследия. Достоверно установлена четкая образная зависимость между образовательным и культурным уровнем людей, их воспитанностью и риском совершения преступлений (Конечно, можно приводить "факты и фактики" совершения преступлений лицами с высшим образованием и даже с учеными степенями. Но, во-первых образование и культура (воспитанность) человека не всегда соответствует друг другу. А, во-вторых в криминологии речь идет о статистических закономерностях, не обязательно проявляющихся на уровне единичного. Обобщенная же картина однозначна: для образованных и культурных людей в преступности существенно ниже их доли в составе населения). Нельзя недооценивать в этой связи значения педагогической и правового воспитания населения, как и противодействия "антивоспитанию", осуществляемому рядом СМИ пропагандирующих вседозволенность, потребительский идеал "красивой жизни", жестокость, подмену культуры ее суррогатами, обычаи и жаргон преступной среды

Упомянем, наконец, антикриминогенную значимость крупномасштабных мероприятий по борьбе с загрязнением экологической и информационной среды (от этого во многом зависит вероятность совершения преступлений со стрессовой и иной конфликтной ситуацией), мероприятия по поддержке позитивной досуговой деятельности, существенно снижающих

риск "пьяных" и других ситуативных преступлений (Один из показателей намечающихся благоприятных перемен в рассматриваемой области - содержание Градостроительного кодекса (1998 г.). Его нормы последовательно ориентированы на обеспечение благоприятных условий проживания путем целенаправленной защиты экологии, создания и развития инфраструктуры досуга по государственным нормативам и обеспечения свободного доступа к историко-культурным и природным объектам (см., напр. ст. 9 - 13).).

Иными словами, «экономическая» часть этой проблемы в практике природопользования обычно решается путем сравнения соответствующих выгод и издержек с учетом дисконтирования затрат и результатов. «Природоохранная» часть, имеющая в данном случае чрезвычайно важное значение, встречает на своем пути серьезные трудности, связанные с экономической оценкой нетрадиционных функций природных ресурсов (экологических, рекреационных, эстетических и др.). Отсюда следует, что современные цены на природные ресурсы являются заниженными и не соответствуют объективным необходимым затратам, так как базируются на неполном учете их основных ресурсных функций, а также необходимых природоохранных затрат. Таким образом, рычаги по решению экологических проблем могут появиться у общества только после объективной оценки природных ресурсов в реальных экономических показателях их общественной полезности. При этом базой для разработки методологических подходов по регулированию природоохранной деятельности должны выступать: методы экономической оценки природных ресурсов; оценки затрат на разработку и эксплуатацию природоохранных мероприятий; оценки экологического ущерба окружающей природной среде и здоровью людей, возникающего в процессе природопользования. Общим недостатком развития природноресурсного комплекса нашей страны является несовершенство экономических механизмов и законодательной базы, в связи

с чем важной задачей является определение роли экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования в условиях рыночной экономики. В современных условиях экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования в России претерпевает существенные изменения. Изначально основы его определялись сугубо природоохранным законодательством. В последствии, начиная с 1995 г., часть связанных с ним правовых норм была установлена в бюджетном законодательстве. В настоящее время в процессе разработки находится проект соответствующей главы части II Налогового кодекса Российской Федерации, с принятием которой завершится процесс рыночной трансформации указанного механизма.

Кроме того, необходимо определить тенденции этой трансформации, с тем, чтобы оценить, насколько эффективными с позиций обеспечения экологической безопасности могут оказаться ее конечные результаты. В настоящее время с природопользователей, оказывающих негативное воздействие на природные ресурсы, взимается плата по принципу «загрязнитель платит». Механизм ее взимания может быть усовершенствован, но все равно будет недостаточно полным и справедливым для регулирования экономически безопасного поведения всех субъектов природопользования. Развитие рыночных отношений создает объективные предпосылки расширенного потребления продукции и товаров. В результате образуются огромные объемы отходов, которые нуждаются в утилизации или переработке, а стартовых средств на запуск этих производств у хозяйствующих субъектов не хватает. Очевидно, что в данном случае будет оправдано перераспределение части общественных доходов на эти реализации этой цели. Осуществлению такого перераспределения будет способствовать введение нового налога на продукцию и товары, потребление которых приводит к образованию отходов или оказывает вредное воздействие на окружающую среду в процессе потребления, но в силу

отсутствия экологобезопасных аналогов общество не может от них отказаться (химические удобрения, средства защиты растений, бытовая химия, озоноразрушающие вещества и т.п.). Налог должен быть основан на принципе «потребитель, платите». По сути, это косвенный налог акцизного типа, который включается в цену продукции в размере, необходимом для ликвидации негативных последствий потребления такой продукции.

При этом любая природоресурсная проблема всегда имеет не только экономическую, но и географическую привязку, в зависимости от своих масштабов может определяться как локальная, региональная, межрегиональная, межгосударственная и общепланетарная. Для решения проблем каждого уровня требуется создание адекватного экономического механизма, закрепленного в законодательстве, способного предотвращать, локализовать и ликвидировать неблагоприятные воздействия на природоресурсную среду, т.е. обеспечивать решение эколого-экономических проблем на разных уровнях. При этом чрезвычайно важное значение имеет стратегия и тактика государственного регулирования и поддержки в области экологии. На современном этапе экономического развития страны, в силу объективной неопределенности переходного периода и формирования рыночных отношений, невозможно количественно определить меру государственно-бюджетной поддержки природоохранной деятельности и рационального природопользования. В сложившихся условиях представляется справедливым перенесение бремени ответственности за состояние окружающей среды на хозяйствующие субъекты. За государством остается право определения степени такой ответственности и создания организационно-правовых механизмов, облегчающих или стимулирующих их природоохранную деятельность. Как правило, большинство предприятий из-за недостатка оборотных средств сдерживают обновление основных производственных фондов, реконструкцию и ремонт очистных сооружений, что ухудшает экологическую обстановку в стране.

Формируемый экономический механизм рационального природопользования должен включать рычаги, регулирующие поведение всех субъектов общественных отношений, как производителей и потребителей. В то же время он должен обеспечивать привлечение в природоохранную сферу средств - отчасти из бюджета, но в основном из внебюджетных источников.

Наряду с субсидированием бюджетных средств на реализацию природоохранных мероприятий, она должна выполнять кредитные функции, а также предоставлять гарантии для привлечения средств из внебюджетных (в том числе зарубежных) источников в природоресурсную сферу, используя при этом различные финансово-экономические инструменты. Однако деятельность такой структуры будет эффективной только в том случае, если объем финансовых потоков будет достаточным для решения поставленных перед ней задач. По оценкам экспертов, потребуется 300-400 млн руб. безвозмездных субсидий в регионы и около 1-2 млрд руб. на обеспечение инвестиционных кредитов.

При этом, средства, как упоминалось выше, можно получить путем проведения соответствующей налоговой политики в природоохранной области и в сфере потребления продукции и товаров¹.

Таким образом, разработка и совершенствование экономического механизма противодействия теневизации природоресурсной сферы является наиболее важным стратегическим аспектом экономической политики России.

Дополнительным источником налоговых доходов государственного бюджета РФ, используемых на цели финансирования программ противодействия, может быть косвенный налог акцизного типа где объектом налогообложения является продукция и товары, потребление которых

¹Пилиев С., Кадохов В. Совершенствование экономических механизмов природопользования. // Экономист. - 2002, № 4, с. 57 - 63.

приводит к образованию отходов или оказывает вредное воздействие на окружающую природоресурсную среду.

Кроме того, новым элементом экономического механизма противодействия теневизации природопользования может быть природоресурсная инвестиционная корпорация, главной задачей которой является привлечение инвестиций на природоресурсное оздоровление секторов производства, кредитование природресурсных программ и предоставление гарантий инвесторам, финансирующим инвестиционные проекты в природоохранной сфере.

ГЛАВА 2. ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕНЕВЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ОТНОШЕНИЯМ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

2.1. Зарубежный опыт противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования: возможности адаптации к российской действительности

Принципиальное значение в обеспечении экономической безопасности и противодействии теневым процессам в природоресурсной сфере в современных экономических условиях приобретает анализ зарубежного опыта и определение возможностей его применения в отечественной практике.

Отношения природопользования все более глобализируются, причем этот процесс охватывает все уровни: страны, регионы, отрасли, предприятия. В рамках хозяйствующих субъектов эта тенденция имеет форму транснационализации, в числе которых выделяются российские сырьевые и полусырьевые (металлургические) ТНК, например, «Норильский никель», «АЛРОСА», «Газпром», «Татнефть», «Северсталь», ММК, НЛМК, ОМЗ. Так, компания «Лукойл», в 1999 г. попавшая впервые в списки ЮНКТАД крупнейших ТНК региона Центральной, Восточной Европы и СНГ, уже в 2007 г. имела активы в 19 странах, предполагая получить имущественные права и контракты на добычу углеводородов в Иране, Центральной Азии, Латинской Америке.

Подобная формирующаяся система экономических отношений, образуемая сетью международных производств и рыночными транзакциями глобального уровня, приводит к выделению внешнего сектора национального природопользования. Подобные тенденции являются свидетельством того, что в мире разворачивается серьезная борьба за природные ресурсы, в ходе

которой для России открываются дополнительные возможности в капитализации национальных экологических преимуществ, обусловленных огромными водными, лесными запасами, массивом ненарушенных хозяйственной деятельностью пространств.

Общественная опасность рассматриваемых преступлений достаточно велика, но к ним, к сожалению, в целом терпимо общественное мнение. Между тем примерно одна шестая часть территории России, где проживает более 60 млн. чел., в данном смысле неблагополучна¹.

Кроме того, надо иметь в виду, что официальные показатели не в полной мере отражают фактическое состояние теневых процессов, в частности преступности в сфере природопользования. Во-первых, данные не по всем видам преступлений в сфере природопользования показываются в статистических учетах; во-вторых, указанные деяния обладают высокой степенью латентности. По мнению ученых, она составляет 95-99%².

Учитывая особенности регулирования в Российской Федерации означенных процессов, следует указать, что не во всех странах указанные нормы включены в Уголовный кодекс и не всегда систематизированы. При этом перечень деяний, признаваемых экологическими преступлениями, в разных странах может существенно различаться.

В свою очередь в развитых странах остаются большие обязанности (до 70 %) государства по управлению экономикой. К ним относятся:

- организация и защита функционирования цивилизованного рынка;

¹ Миронов О.О. Экология и нарушения прав человека: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2002. (Доклад был обсужден на заседании Государственной Думы 20 ноября 2002 г.)

² Жевлаков Э.Н. Преступления в сфере природопользования и экологическая преступность. М., 1996.

Дубовик О.Л. Анализ состояния экологической преступности и правонарушаемости//Аграрное и земельное право. 2006. № 5;

Королева М.В. Проблемы криминологической оценки экологической ситуации в России//Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон/под ред. А.И. Долговой. М., 2008.

- обеспечение производства товаров и услуг общественного пользования;
- учет внерыночных отношений (охрана природы);
- помощь нуждающимся и отдельным группам населения;
- стабилизация экономики.

Иными словами, в мире существует смешанная экономика с большим участием государства, а чисто капиталистическая, с неограниченно свободной конкуренцией, канула в вечность. Обязанности по управлению природопользованием остаются только за государством.

Но и эта система не свободна от недостатков. Поэтому состоявшаяся в 1992 г. Конференция ООН, по проблемам окружающей среды и будущего развития человечества, отметила, что модель развития большинства капиталистических стран исчерпала себя. Для природопользования гиперболизация частной собственности становится «камнем преткновения».

Нужна новая модель с более мощными рычагами централизованного регулирования на уровне государств и мирового сообщества. Эту модель впервые сформулировал министр экономики Германии Людвиг Эрхард в 1949 г., основываясь на теории социального рыночного хозяйства, а именно: действенные вмешательства в экономику государства, незыблемость частной собственности, свобода ценообразования, ограничение сверхдоходов, стабильность денежного обращения, активизация конкуренции, ответственность предпринимателя перед обществом и защита внутреннего рынка от внешних конкурентов.

Таким образом, речь идет об определенной неурегулированности со стороны государства процессов, носящих теневой характер и проявляющихся в сфере природопользования.

Особая роль в этой связи отводится деятельности ОБСЕ, в соответствии с решениями Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принято выделять три направления деятельности,

одним из которых является сотрудничество в сфере экономики, науки и охраны окружающей среды¹.

Кроме того, следует иметь в виду, что международные документы имеют два значения. Во-первых, как источники для имплементации в уголовно-правовые нормы об экологических преступлениях; во-вторых, для уяснения содержания некоторых норм об указанных деяниях, имеющих бланкетные диспозиции.²

В этой связи, именно противодействие теневым процессам, а так же рациональное использование ресурсов, представляется в качестве одной из первостепенных задач, стоящих перед всем современным мировым сообществом, призванным строить свою деятельность в интересах не только нынешнего, но и будущих поколений.

Не случайно, ещё в первой половине XX века, осознавая необходимость совместной деятельности государства-участники, в ходе работы Хельсинского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в качестве основного условия эффективного решения проблем безопасности, определили именно тесное международное сотрудничество.³

При этом в качестве основных задач было определено несколько принципиальных моментов, а именно: борьба с загрязнением воздуха (выбросом в атмосферу тяжелых металлов, пыли, аэрозолей, окисей азота и др.); охрана вод от загрязнения и использования пресных вод (предотвращение загрязнения вод, в частности рек, протекающих по территории нескольких государств, и международных озер и др.); охрана морской среды (от загрязнения с суши, с судов и других плавучих средств; поддержание экологического равновесия и пищевых цепей, в частности с

¹ Цыкало В. Деятельность ОБСЕ в области экономики и экологии//Обозреватель – OBSERVER.2008.№11. С.82-89.

² Вдовин В.А. Имплементация международно-правовых норм в уголовном праве Российской Федерации. Ульяновск, 2006.

³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544-589.

разведкой и эксплуатацией биологических минеральных ресурсов морей и морского дна и т.д.); почвы и использования земель (мелиорация, освоение и рекультивация земель, борьба с загрязнением почвы, с водной и ветровой эрозией, а также с другими видами деградации почвы, поддержание и повышение продуктивности почв с учетом возможных отрицательных последствий применения химических удобрений и ядохимикатов); охрана природы и заповедников (защита и сохранение существующих генетических ресурсов, особенно редких видов животных и растений, природных экологических систем, организация заповедников и других охраняемых участков ландшафта и районов, включая их использование для научных исследований, туризма, отдыха и других целей); улучшение состояния окружающей среды в населенных районах (проблемы, связанные с: использованием транспорта; жилыми районами и производственными зонами; развитием городов и их планировкой; системами водоснабжения и канализации; вредным воздействием шума и методов борьбы и т.д.), а так же формирование правовых и административных мер, включая порядок определения критериев для оценки действий, влияющих на состояние окружающей среды.¹

Принимая во внимание специфику экономической безопасности и проблем её предупреждения, разработанные международные акты по сфере действия имели общий или локальный характер. В частности к первым, можно отнести Международную конвенцию по предотвращению загрязнения моря нефтью, проходившую в Лондоне в 1954 году и определившую в положениях статьи VI, что наказания, которые могут быть наложены в соответствии со статьёй III, то есть по законам любой из территорий Договаривающегося правительства в отношении незаконного слива с судна нефти или нефтяной смеси в водах, находящихся за пределами

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIV. М., 1980. С. 437-440.

территориальных вод этой территории, должны быть не меньшими, чем те наказания, которые могут быть наложены по законам этой территории в отношении незаконного слива нефти или нефтяной смеси в таких территориальных водах.¹

В качестве другого примера целесообразно привести материалы Женевской Конвенции об открытом море 1958 года, исходя из решений которой, государства обязаны, во-первых, издавать правила для предупреждения загрязнения морской воды нефтью с кораблей или из трубопроводов в результате разработки или разведки поверхности морского дна или его недр; во-вторых, принимать меры для предупреждения загрязнения моря от погружения радиоактивных отходов.²

При этом непосредственно права прибрежного государства на осуществление деятельности на континентальном шельфе были закреплены в Конвенции о континентальном шельфе от 1958 года,³ положения которой в дальнейшем были развиты в Конвенции ООН по морскому праву, где были определены права, юрисдикция и обязанности прибрежного государства в исключительной экономической зоне.

С учётом общих подходов, международное сообщество выработало ряд правовых актов, в которых были конкретизированы отдельные проблемы.

Например, речь может идти о проблемах мер эффективной борьбы со всеми источниками загрязнения морской среды, ставших темой разработки Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов в 1972 году.

Исходя из положений данной конвенции, любое преднамеренное удаление и захоронение в море отходов или других материалов с судов, самолетов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций.

¹ Там же. С. 321-323.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 46. Ст. 457.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 28. Ст. 329.

Указанные действия допускаются лишь в том случае, когда это необходимо для обеспечения безопасности человеческой жизни, судов, самолетов платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций в случае форс-мажорных обстоятельств, вызванных непогодой, или в случае, когда сброс представляется единственным способом предотвращения угрозы наступления вреда людям и перечисленным объектам. Сброс должен быть осуществляться таким образом, чтобы был сведен к минимуму возможный ущерб жизни людей и жизни в море.¹ По сути, предупреждению аналогичных последствий посвящена Международная Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года.²

Своего рода основой для предупреждения преступлений в сфере природопользования, как наиболее опасного проявления теневых процессов призваны были стать положения международного морского права, оформление которых соответственно осуществлялось в частности в результате работы Конвенции ООН по морскому праву в 1982 году.³

Другим правовым актом, заслуживающим особого внимания является Женевская Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года, в которой была высказана озабоченность по поводу того, что ожидаемое, согласно прогнозам, повышение уровня выбросов загрязнителей воздуха может привести к загрязнению атмосферы. Другими словами, введение человеком прямо или косвенно веществ или энергии в воздушную среду может повлечь за собой вредные последствия такого характера, как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам, экосистемам и материальным ценностям, а также нанесение ущерба ценности ландшафта или помехи другим законным видам использования окружающей среды. При этом физический источник загрязнения находится полностью или

¹Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 540-549.

² Князькина А.К., Чучаев А.И. Указ. соч. С. 329-351.

³ СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

частично на территории одного государства, а его отрицательное влияние проявляется на территории другого государства на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов.¹

Признавая возможную опасность такого противоправного явления, которое в дальнейшем было определено как экологический терроризм, мировое сообщество в конце семидесятых годов выработало Конвенцию, которая запрещала военное или любое иное враждебное использование средств воздействия на природную среду.²

При этом речь шла о преднамеренном управлении природными процессами - динамикой, составом или структурой Земли, которые могли бы привести к разрушению, нанесению ущерба или причинению вреда другому государству и повлечь широкие, долгосрочные или серьезные последствия. Противодействуя такого рода явлениям, мировое сообщество разрабатывает Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, в которой была высказана озабоченность по поводу ожидаемого, согласно прогнозам, повышения уровня выбросов загрязнителей воздуха, способных привести к загрязнению атмосферы.

Иными словами, вышеозначенная теневая деятельность, противоречащая международным актам, могла повлечь за собой вредные последствия такого характера, как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам, экосистемам и материальным ценностям, а также нанесение ущерба ценности ландшафта или помехи другим законным видам использования окружающей среды. При этом физический источник загрязнения находится полностью или частично на территории одного государства, а его отрицательное влияние проявляется на территории другого

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23. Ст. 341.

² Международное публичное право: сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 132-135.

государства на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов.¹

В качестве следующего этапа формирования мировой практики обеспечения экономической безопасности в природоресурсной сфере следует выделить выработку общих принципов охраны окружающей среды на Всемирной хартии природы в 1982 году, в соответствии с которыми основу государственного сотрудничества призвано составлять уважение природы и ненарушение ее основных процессов. В данном случае речь идет о том, что генетическая основа жизни на Земле не должна подвергаться опасности; популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться, по крайней мере, на том уровне, который достаточен для обеспечения ее выживания; необходимые для этого среды обитания следует сохранять.²

Определяя исключительную актуальность вышеозначенных проблем в частности в ходе работы Венской конвенции 1985 года было установлено, что меры по охране от изменений в результате деятельности человека требовали международного сотрудничества.

Своеобразным результатом такого рода международного взаимодействия является Римский Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против экономической безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе 1988 года, в соответствии с которым были объявлены преступными действия любого лица, которое незаконно и преднамеренно:

а) захватывает стационарную платформу или осуществляет контроль над ней силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания;

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23. Ст. 341.

²Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. X. М., 1955. С. 109-119.

б) совершает акт насилия против лица на стационарной платформе, если этот акт может угрожать ее безопасности;

в) разрушает стационарную платформу или наносит ей повреждение, которое может угрожать ее безопасности;

д) помещает или совершает действия в целях помещения на стационарную платформу каким бы то ни было способом устройство или вещество, которое может разрушить эту стационарную платформу или создать угрозу ее безопасности;

е) наносит ранение любому лицу или убивает его в связи с совершением или попыткой совершения какого-либо преступления, указанного в пп. «а»-«д».

Преступными также признаются:

- попытка совершения какого-либо из деяний, указанных выше;
- подстрекательство к их совершению или иное соучастие в перечисленных преступлениях;
- угроза с условием или без такового, как это предусмотрено национальным законодательством, с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить какое-либо действие или воздержаться от него, совершить какое-либо из преступлений, указанных в пп. «б» и «в», если она может угрожать безопасности стационарной платформы.¹

Конец XX века, ознаменованный социально-экономическими преобразованиями, а так же имевшими место научно-техническими достижениями, обусловил необходимость укрепления национальных и международных мер по противодействию подобным теневым проявлениям.

В числе подобных мер целесообразно отметить международные акты, по предотвращению, ограничению и сокращению выбросов опасных веществ в водную, а также загрязнения морской среды, в особенности прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше. В этой связи, речь

¹ СЗ РФ. 2001. № 48. Ст. 4470.

может идти о материалах Хельсинской Конвенции 1992 года, в соответствии с которой, признавалось недопустимым нанесение вреда для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов.¹

Учитывая особенности некоторых экологических объектов, были разработаны международные нормативно-правовые акты, имеющие локальный характер. В частности, речь может идти о Хельсинской Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 года, в соответствии с которой на водосборном бассейне указанного моря запрещено: сжигание отходов или других материалов с целью их уничтожения термическим методом; захоронения, т.е. преднамеренное удаление в море или на морское дно отходов или других материалов с судов, прочих искусственных сооружений в море и самолетов либо самих указанных объектов и т.д.²

В свою очередь, учитывая важное экономическое и социальное значение, целебные свойства Чёрного моря, ряд европейских стран и Россия приняли в 1992 году в Бухаресте Конвенцию о защите моря от загрязнения, где наряду с традиционно выделяемыми видами загрязнения морской среды, в ней отдельно выделено обязательство государств о предотвращении, сокращении и борьбы с загрязнением, вызываемым или связанным с деятельностью на ее континентальном шельфе, включая разведку и разработку природных ресурсов континентального шельфа.³

В этой связи, признавая необходимость международного сотрудничества, по проблемам экономической безопасности в сфере природопользования, в 1999 году был разработан Протокол по проблемам

¹Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3-18.

²Сборник рекомендаций Хельсинской комиссии. СПб., 2001. С. 19-66.

³Князькина А.К., Чучаев А.И. Указ. соч. С. 358-364.

воды и здоровья к Конвенции охране и использованию трансграничных водотоков международных озер.¹

Кроме того, ряд международных актов был принят в целях охраны водных биоресурсов, например Конвенция по регулированию размеров ячей рыболовных сетей и допустимой для лова величины рыб (Лондон, 1946)², Соглашение между правительствами СССР, Народной Республики Болгарии и Румынской Народной Республики о рыболовстве на Черном море (Варна, 1959)³; Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах (Гданьск, 1973)⁴; Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана (Оттава, 1978)⁵.

Исходя из возросшего интереса к возможностям использования природных морских живых ресурсов в водах Антарктики, в целях противодействия теневым процессам и охраны окружающей среды и защиты целостности экосистемы морей, омывающих Антарктиду, была принята Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберре, 1980)⁶. К числу последних отнесены: популяции плавниковых рыб, моллюски, ракообразные и другие виды живых организмов, включая птиц, обитающих к югу от антарктической конвергенции.

Иными словами, государства обязались принимать меры к предотвращению или устранению чрезмерной эксплуатации и избыточного рыбопромыслового потенциала и к обеспечению того, чтобы интенсивность промыслового усилия не превосходила уровней, соизмеримых с устойчивым использованием рыбных ресурсов.

¹ Князькина А.К., Чучаев А.И. Указ. соч. С. 312-316.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XX. М., 1961. С. 510-519.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 14. Ст. 91.

⁴ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXX. М., 1976. С. 236-241.

⁵ Сборник международных соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995. С. 50-85.

⁶ Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 383-395.

В целях противодействия указанной тенденции ряд государств заключили Конвенцию о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1972)¹. Государства договорились с целью обеспечения экономической безопасности в сфере природопользования обеспечить сохранение компонентов биологического разнообразия в условиях *ex-situ* (вне их естественных мест обитания) и *in-situ* (сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, а применительно к одомашненным или культивируемым видам - в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки).

Сохранение *in-situ* предполагает:

а) создание системы охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;

б) разработку при необходимости руководящих принципов отбора, создания и рационального использования охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;

в) регулирование или рациональное использование биологических ресурсов, имеющих важное значение для сохранения биологического разнообразия в охраняемых районах или за их пределами, для обеспечения их сохранения и устойчивого использования;

г) содействие защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях;

д) поощрение экологически обоснованного и устойчивого развития в районах, прилегающих к охраняемым районам, в целях содействия их охране;

¹ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

е) принятие мер по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействие восстановлению находящихся в опасности видов, в частности посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования;

ж) принятие необходимых законодательных актов, регулирующих охрану находящихся в опасности видов и популяций, и др.

Сохранение *ex-situ* носит дополнительный характер по отношению к сохранению *in-situ* и включает:

- принятие мер для сохранения компонентов биологического разнообразия, предпочтительно в стране их происхождения;
- создание и поддержание условий для сохранения и исследования растений, животных и микроорганизмов, предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов;
- регламентацию сбора биологических ресурсов из естественных мест обитания для целей их сохранения с тем, чтобы не создавать угрозу для экосистем и популяций, за исключением случаев, когда требуется принятие специальных временных мер.

Анализируя вышеозначенные нормативно-правовые акты, следует указать, что целью правового регулирования отношений в области экономической безопасности в сфере природопользования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц является защита жизни, здоровья и условий жизнедеятельности человека, защита общества, его материальных и духовных ценностей, окружающей природной среды, в том числе атмосферного воздуха и космического пространства, водных объектов, недр, земельных и лесных ресурсов, почв, ландшафтов, растительного и животного мира от угроз, возникающих в результате воздействий на окружающую природную среду.

Подобные положения были закреплены в рекомендательном законодательном акте, принятом Постановлением Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 2 ноября 1996 года.¹

Особого внимания в этой связи заслуживает понятие экологической опасности как состояния, угрожающего защищенности жизненно важных интересов личности, общества и окружающей природной среде в результате антропогенных и природных воздействий на нее. Кроме того, выделяются экологически опасная ситуация, чрезвычайная экологическая ситуация и экологическое бедствие.

Первый вид опасности характеризуется тем, что наличие или возможность разрушения либо негативного изменения состояния окружающей природной среды под влиянием антропогенных и природных воздействий на нее, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая стихийные бедствия, угрожают жизненно важным интересам личности и обществу. Второй вид - это экологически опасная ситуация, требующая в целях защиты жизни и здоровья граждан, а также в целях защиты окружающей природной среды обязательного принятия экстренных мер для ее устранения. Третий вид охватывает чрезвычайную экологическую ситуацию, характеризующуюся необратимыми изменениями окружающей природной среды и условий жизнедеятельности людей.

При формировании и реализации стратегии развития государствам предлагается обеспечивать экономическую безопасность сферы природопользования в приоритетном порядке.

В зависимости от субъекта нарушений экономической безопасности в сфере природопользования рассматриваемый акт выделяет два их вида:

¹ Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ: документы заседания Совета Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств. Санкт-Петербург, 1-2 ноября 1996 г. 1997. № 12. С. 201-221.

1) нарушения законодательства должностными лицами специально уполномоченного государственного органа:

- утверждение требований к обеспечению безопасности, противоречащих законодательству государства в области природопользования;
- утверждение государственных программ по обеспечению экономической безопасности, не соответствующих требованиям к обеспечению экологической безопасности;
- принятие в пределах своей компетенции решений и иных мер по обеспечению экономической безопасности, в том числе выдача заключений государственной экспертизы с нарушением требований;

2) нарушение законодательства должностными лицами органов государственной власти, соответствующих государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления:

- проведение государственной политики в области экономической безопасности с нарушением требований экологической безопасности;
- нарушение требований к обеспечению экономической безопасности в сфере природопользования;
- фальсификация или несвоевременное предоставление информации об экологически опасных ситуациях, представление указанной информации не в полном объеме, а также невыполнение обязанностей по слежению за факторами, источниками и уровнями экологической опасности;
- несоответствие принимаемых законодательных актов, иных нормативных правовых актов, экономических, политических, финансовых и иных решений требованиям к обеспечению экологической безопасности;
- принятие решений, в том числе выдача лицензий (разрешений) на специальное природопользование, с нарушением требований к обеспечению экономической безопасности.

Такого рода теневые процессы, нарушающие экономическую безопасность в сфере природопользования, и их законодательное описание как преступлений в сфере природопользования представлены в Модельном Уголовном кодексе государств - участников СНГ (МУК СНГ), принятом 17 февраля 1996 г. в Санкт-Петербурге постановлением Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ¹.

Рекомендации, содержащиеся в данном акте, в целом были учтены при формировании уголовного законодательства указанными государствами.

В Уголовных кодексах всех без исключения стран выделены самостоятельные главы (разделы), содержащие нормы об ответственности за преступления в сфере природопользования, однако названы они по-разному. Так, глава 28 УК Азербайджанской Республики², глава 26 УК Кыргызской Республики³, глава 9 УК Республики Молдова⁴ именуются так же, как и в УК РФ, - "Преступления в сфере природопользования".

По сути, уголовное законодательство указанных стран в качестве экологического преступления содержат типовой набор деяний. Вместе с тем есть и некоторые различия в деяниях, признанных преступными. Так, в УК Республики Беларусь дополнительно выделены:

- прием в эксплуатацию экологически опасных объектов (ст. 266);
- непринятие мер по ликвидации последствий нарушений экологического законодательства (ст. 267);
- уничтожение или повреждение торфяников (ст. 270);
- нарушение правил водопользования (ст. 273).

УК Украины содержит такие составы преступлений, как:

¹Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ. 1996. № 10. Приложение.

²Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. СПб., 2001.

³Уголовный кодекс Кыргызской Республики. СПб., 2002.

⁴ Уголовный кодекс Республики Молдова. Кишинев, 2002.

- нарушение правил экологической безопасности (ст. 236); в отличие от ст. 246 УК РФ, наряду с указанными в ней деяниями, преступным признается нарушение порядка проведения экологической экспертизы;

- непринятие мер по ликвидации последствий экологического загрязнения (ст. 237);

- сокрытие или искажение сведений об экологическом состоянии или заболеваемости населения (ст. 237 УК РФ, предусматривающая ответственность за преступление против здоровья населения и общественной нравственности, имеет более широкое содержание и отражает иную социальную направленность деяния);

- проектирование или эксплуатация сооружений без систем защиты окружающей среды (ст. 253);

- бесхозяйственное использование земель (ст. 254).

В УК Грузии в качестве преступлений в сфере природопользования признаны:

- несообщение должностным лицом, которому это вменяется в обязанность, о сбросе в море вредных для здоровья человека или живых организмов моря веществ либо иных отходов или материалов (ст. 294);

- осуществление деятельности первой категории без природоохранного разрешения (ст. 306).

Уголовные кодексы стран Балтии (Латвии, Литвы и Эстонии) также содержат нормы об экологических преступлениях. Однако, например, в УК Латвийской Республики¹ они расположены в разных главах, в основном сосредоточены в главе XI "Преступные деяния против природной среды". Нарушение ветеринарных правил (ст. 222) и нарушение правил борьбы с болезнями вредителями растений (ст. 223) отнесены к преступным деяниям в народном хозяйстве (глава XIX УК РФ).

¹ Уголовный кодекс Латвийской Республики. СПб., 2001.

В УК Дании содержится лишь несколько норм об экологических преступлениях, находящихся в главе 20 "Преступления, вызывающие опасность для общества" (создание опасности передачи или распространения заболевания среди домашних животных, культивируемых или приносящих пользу растений - § 192) и в главе 21 "Различные деяния, причиняющие общественный вред" (в нарушении Закона "Об окружающей среде": а) загрязнение воздуха, воды, почвы или недр, повлекшее значительный вред или непосредственную угрозу вреда окружающей среде; б) хранение или устранение отходов аналогичных веществ, повлекшее значительный вред или непосредственную угрозу вреда окружающей среде, - § 196)¹.

Аналогичный прием законодательной техники использован при составлении УК Республики Болгария². К ним относятся: загрязнение проточных вод, бассейнов, подпочвенных вод, территориальных или внутренних морских вод, почвы и воздуха (ч. 1 ст. 352); непринятие мер для предотвращения опасного загрязнения водной зоны, предназначенной для питьевого водоснабжения, или повышения уровня подпочвенных вод в населенных и курортных местах при проектировании, строительстве или эксплуатации отводных или оросительных систем (ч. 2 ст. 352); загрязнение нефтяными продуктами или их производными территориальные или морские воды в зонах, определенных международными соглашениями, в которых участвует Республика Болгария (ч. 1 ст. 352а); несообщение немедленно капитаном судна или другого плавающего средства на ближайшую пристань о выбросах в воды нефтепродуктов, их производных или других веществ, опасных для людей, животных или растений (ч. 4 ст. 352а); неисполнение обязанности капитаном или другим лицом из командного состава корабля о внесении в корабельные документы записи об операции с веществами, опасными для людей, животных или растений либо внесение в них неверных

¹ Уголовный кодекс Дании. М., 2001.

² Уголовный кодекс Республики Болгария. СПб., 2001.

сведений о таких операциях, либо отказ представить эти документы соответствующему должностному лицу (ч. 5 ст. 352а); пуск или выдача разрешения о пуске в эксплуатацию предприятия или тепловой электростанции до того, как будут приведены в действие необходимые очистные сооружения (ст. 353); сокрытие информации или разглашение неверной информации о состоянии окружающей среды и ее компонентов: воздуха, воды, почвы, морского пространства (ст. 353а); перемещение через границу страны в нарушение международных договоров, одной из сторон которых является Республика Болгария, опасных отходов (ст. 353б, 352а); нарушение или неисполнение обязанностей по сбору, хранению, транспортировке и обезвреживанию опасных отходов (ст. 353в).

В УК Польши рассматриваемые преступления выделены в самостоятельную главу XXII "Преступления против окружающей среды". Кроме "традиционных" деяний, как и по УК Республики Болгария, преступным признан ввоз из-за границы отходов либо веществ, угрожающих окружающей среде (§ 2 ст. 183). Кроме того, уголовно наказуемыми являются уничтожение, значительное повреждение или существенное уменьшение естественной стоимости охраняемых законом территории или объекта, повлекшее существенный вред (§ 1 ст. 187); сооружение вопреки правилам на территории, охраняемой из естественнонаучных или краеведческих соображений либо прилегающей к ней, или окончание строительства существующего строительного объекта либо осуществление хозяйственной деятельности, угрожающей окружающей среде (ст. 188)¹.

В УК ФРГ в разделе 29 объединены преступления против окружающей среды. В целом они известны и российскому уголовному законодательству. Вместе с тем есть и специфика в криминализации некоторых общественно

¹¹ Уголовный кодекс Польши. СПб., 2001.

опасных деяний. Так, признаны преступными высвобождение неионизирующих лучей (§ 325a) и незаконная эксплуатация установок (§ 327)¹.

Преступления против естественных ресурсов и окружающей среды в УК Испании помещены в главы III и IV раздела XVI "О преступлениях, связанных с управлением территориями и защитой исторического наследия и окружающей среды". В первой из названных глав сосредоточены общие преступления в сфере природопользования: нарушение закона и других общих положений о защите окружающей среды (ст. 325); положительная оценка для предоставления явно незаконной лицензии, которая дает право на функционирование загрязняющих предприятий или работ, либо сокрытие нарушения законов или нормативных общих положений, регулирующих отношения в сфере защиты окружающей среды (ст. 329); причинение тяжкого ущерба одному из элементов, который служит повышению ценности охраняемого естественного пространства (ст. 330)².

Законодатель Республики Сан-Марино преступления в сфере природопользования объединил с преступлениями против безопасности и общественного здравоохранения, поместив их в главу I раздела III "Преступления против общества" Уголовного кодекса³.

При оценке уголовно-правового обеспечения экологической безопасности в Республике Сан-Марино надо иметь в виду, что по ее УК уголовно наказуемые деяния, как и в некоторых других странах, подразделяются на преступления и проступки. К числу первых относится лишь одно посягательство - ухудшение окружающей среды (ст. 246). Уголовными проступками признаются разрушение вершины горы посредством строительства туннеля или подрезание ее основания или боковой стороны без официального разрешения (ч. 4 ст. 254) и незаконная свалка (ст. 258).

¹Уголовный кодекс ФРГ. М., 2000.

²Уголовный кодекс Испании. М., 1998.

³ Уголовный кодекс Республики Сан-Марино. СПб., 2002.

В странах Азиатско-Тихоокеанского региона также сложилась своеобразная законодательная практика криминализации деяний, посягающих на экономическую безопасность в сфере природопользования. Так, по УК Японии предметом охраны выступает лишь вода (ст. 142-146)¹.

В УК Китая сформирован целый § 6 "Преступления против охраны окружающей среды", помещенный в главу 6 "Преступления против порядка общественного управления". Помимо известных российскому уголовному праву преступлений в сфере природопользования таковыми по китайскому уголовному законодательству признаны: незаконный ввоз в страну из-за рубежа твердых отходов для их складирования, захоронения и размещения (ст. 339); незаконная покупка, транспортировка, продажа основных охраняемых государством редких, находящихся на грани вымирания диких животных или продукции из них (ст. 341); незаконное занятие пахотных земель (ст. 342); скупка в лесных районах заведомо незаконно вырубленного леса или леса, вырубленного с нарушением лимита рубки (ч. 3 ст. 345)².

Такая же ситуация имеет место по УК Аргентины (ст. 203)³.

Как видно из проведенного анализа, уголовное законодательство Российской Федерации об экологических преступлениях во многом выгодно отличается от зарубежного законодательства. Однако это вовсе не означает, что последнее можно игнорировать. Использование положительного опыта несомненно скажется на уровне противодействия теневым экономическим отношениям, коррупции и как следствие обеспечении экономической безопасности в сфере природопользования.

Таким образом, целесообразно предложить направления адаптации к российской действительности зарубежного опыта противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования.

¹ Уголовный кодекс Японии. Владивосток, 2002.

² Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. Владивосток, 1999.

³ Уголовный кодекс Аргентины. СПб., 2004.

В частности, в Канаде очень высоко внимание общественности, как к проявлениям теневых отношений, так и коррупции, особенно в сфере природопользования. При этом проявляется заинтересованность в своевременных изменениях, направленных на повышение добросовестности, ответственности, культуры поведения в природной среде. В России также целесообразно повышение внимания общественности к проявлениям теневых отношений и коррупции.

В США действует смешанная система, включающая в себя нормы гражданско-правовой ответственности и административные полномочия, позволяющие Агентству по охране окружающей среды издавать обязательные постановления, подкрепляемые угрозой наложения крупных штрафов за их неисполнение. Для России же необходимо усиление контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере природопользования.

В Европе успешно используются многообразные формы привлечения различных слоев населения к деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными актами. На федеральном и на местном уровне функционирует разветвленная сеть добровольных организаций (объединений), созданных с целью оказания посильной помощи полиции в борьбе с преступными проявлениями.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры: постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий — наказаний за коррупционные действия.

Законодательство об ответственности за коррупционные правонарушения и о деятельности правоохранительных органов в данной сфере требует дальнейшего совершенствования в следующих направлениях:

- 1) учет международных стандартов в сфере ответственности за коррупционные деяния в сфере природопользования и иные связанные с коррупцией правонарушения;

2)создание условий и стимулирование сотрудничества населения с правоохранительными органами;

3)проведение профилактической работы, которая осуществляется правоохранительными органами, а также комплексных операций, направленных на выявление коррупционных проявлений;

4)разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

Таким образом, представляется необходимым говорить о возможной адаптации зарубежного опыта противодействия теневым экономическим отношениям и криминализации в природоресурсной сфере с учетом особенностей современной российской экономической действительности.

2.2. Направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования

Противодействие теневым экономическим проявлениям в природоресурсной сфере всегда являлось частью деятельности властей по обеспечению экономической безопасности и как следствие сохранению и совершенствованию сложившихся экономических отношений. Поэтому борьба с экономической теневизацией в природоресурсной среде не могла быть отделена от усилий, направленных на снижение масштабов и уменьшение общественной опасности теневой экономики в целом. Однако на протяжении российской истории место их законодательного пресечения было различно. При том, что посвященные данному вопросу нормы всегда составляли небольшую часть общей совокупности закрепленных законом правил поведения субъектов отношений, их роль и место отражали меняющееся по времени отношение властей к проблемам теневизации экономических отношений в природопользовании.

Определяя природоресурсные преступления как наиболее опасное в социально-экономическом смысле явление, следует отметить, что в течение первых этапов развития отечественного законодательства нормы, предусматривающие наказание за незаконные посягательства на природные объекты, содержались в актах, которые носили универсальный характер. Со временем стала формироваться нормативная база уголовного права, состоящая из специализированных документов, где определенное внимание было уделено противодействию преступлениям. Кроме того, в актах природоресурсного и природоохранного законодательства стали появляться отсылочные нормы, предусматривающие привлечение нарушителей к ответственности.

Анализ опыта развития отечественного законодательства о противодействии такого рода преступлениям позволяет учесть имевшие

место достижения и просчеты в данной области. В дальнейшем целесообразно расширить сферу уголовно-правового регулирования в силу продолжающейся эволюции экономических отношений в сфере природопользования, появления в настоящее время и в перспективе новых методов совершения рассматриваемого вида преступлений. Это потребует дополнения существующего Уголовного кодекса Российской Федерации новыми нормами, отражающими данные обстоятельства, а также сделает необходимым еще более полный учет требований принципов и норм международного права. Дальнейшая гуманизация уголовного законодательства должна сопровождаться приведением меры строгости санкций в соответствие со степенью общественной опасности посягательств на природоресурсную среду. Законодателю необходимо постоянно анализировать практику применения норм уголовного права и перманентно их совершенствовать.

Особо следует отметить, что в механизме борьбы с теневыми деяниями, которые противоречат экономическим интересам общества в природоресурсной отрасли, ведущее место занимала правоустановительная деятельность. Нормы права определяли должное поведение субъектов правоотношений и санкции, которые применялись к правонарушителям¹.

Продолжительный период развития экономики в целом и социальной инфраструктуры в частности без должного внимания к природоохранным мероприятиям обусловил возникновение в крупных городских поселениях чрезвычайных экологических ситуаций. Это в первую очередь характерно для старопромышленных городов, испытавших на себе трудности и прошедших все этапы – от разрухи до восстановления, реконструкции экономики России. Нарушения пропорций между отраслями и сферами

¹ Автономов С.В., Соболев И.А. Развитие российского уголовного законодательства в сфере противодействия экологическим преступлениям: историческая динамика и тенденции// Вестник СПб. Ун-та МВД Росии. 2009. Т.43. С.27-34.

хозяйствования ухудшили экологическую обстановку в них вследствие чрезмерного развития производств по добыче сырья и первых этапов их переработки.

Чтобы решить названную весьма серьезную проблему, необходим поиск путей более эффективного и быстрее выхода из создавшейся ситуации. Недостаток средств для единовременного решения задач, в свою очередь, обуславливает объединение средств, изыскание резервов. Выход видится в разработке целевых комплексных программ оздоровления окружающей среды и населения крупных городов.

Нами предпринята попытка исследования особенностей программно-целевого метода решения экологических проблем и практического использования его результатов применительно к крупным городам, так как проблемы, имеющие место именно в населенных пунктах такого масштаба, во многом определяют социально-экономическую обстановку, а также перспективы развития прилегающих территорий и региона в целом.

В крупных городах активная часть производительных сил удовлетворяет свои потребности в условиях видоизмененной среды обитания с помощью, главным образом, технических средств, в результате чего формируются и развиваются новые природотехногенные комплексы, отличные от естественной базы. Совершенно очевидно, что видоизменения в природно-технической основе жизнедеятельности требуют учета степени влияния новых условий на уровень удовлетворения потребностей. Появляется необходимость изучения деятельности людей в новых условиях среды обитания и воздействия их на человека, а следовательно, целенаправленной деятельности по поддержанию оптимальных условий проживания и хозяйствования.

Исследование вновь созданных условий возможно на основе познания закономерностей данного сложного процесса при помощи целевого и

системного методов и соответствующих средств, способных оптимизировать как сам процесс, так и критерии и показатели оценки его результатов.

Учитывая вышесказанное, необходимым представляется исследовать специфику использования программно-целевого метода в решении назревших сложнейших социально-эколого-экономических проблем.

Особенностями, определившими применение программно-целевого метода в решении названных проблем, являются:

- чрезвычайно высокий уровень экологической опасности в таких городах, ограничивающий дальнейшее экономическое развитие и вызывающий отрицательные социальные последствия;

- наличие реальных возможностей не только решения назревших проблем, но

и дальнейшего их социально-экономического развития на основе целенаправленных действий по объединению усилий, средств разного уровня, источников и участников.

Решение поставленной задачи видится в использовании богатого отечественного опыта применения программно-целевого подхода, получившего широкое признание.

Особенности применения программно-целевого метода в решении названных сложных проблем, которые рассматриваются как определяющие содержание самой целевой программы, представлены следующими направлениями.

1. Природные ресурсы и объекты природопользования, рассматриваемые в пределах зоны функционирования социально-эколого-экономического комплекса, объективно «объединяют» природопользователей и потребителей природных ресурсов в силу их общности и непрерывности влияния как во времени, так и в пространстве, т. е. ресурсы признаются общими для всех пользователей и потребителей.

2. В силу ограниченности возможностей отдельных природопользователей как в предупреждении негативных последствий воздействия на природную экосистему, так и ликвидации последствий объективной является необходимость объединения их усилий и ресурсов, согласованности действий с эколого-социально-экономической деятельностью в масштабах природно-хозяйственного комплекса.

Названные особенности расцениваются нами как база обоснования концептуальных положений разработки и реализации целевой комплексной программы оздоровления окружающей среды. Основными ее элементами, представляются:

- достижение поставленной цели – обеспечение стабильного, долговременного, устойчивого, экологически безопасного социально-экономического развития путем целенаправленной деятельности и использования уже известных методов, средств организации природопользования и воздействия на природопользователей (законодательно-правового, организационно-экономического, технико-технического);
- максимальное «перемещение» деятельности по рациональному природопользованию с практикуемой «попытки ликвидации последствий нерационального природопользования» на предупреждение их на фазе «вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов и объектов» в силу бóльшей объективной результативности второго;
- внедрение преимущественно экономических методов управления природопользованием и стабилизации экологической обстановки на основе внедрения принципа заинтересованности и ответственности;
- поэтапность достижения цели, учитывая тот объективный факт, что проблемы накапливались десятилетиями, и их решение также потребует длительного времени;

- выбор наиболее эффективных организационных форм решения поставленных задач и экономичных природоохранных технологий;
- системность и непрерывность осуществления мероприятий с тем, чтобы избегать «долгостроя», не омертвлять капитал и не допускать разрушения уже созданной части основных фондов в ожидании их ввода в эксплуатацию;
- введение новых технологий на базовых предприятиях с последующей апробацией и тиражированием;
- оптимальное сочетание политики рационального природопользования, осуществляемой на централизованном, региональном, местном уровне, и соответствующих инвестиций;
- использование, в первую очередь, мощностей имеющейся природоохранной инфраструктуры, в том числе создание локальных схем нейтрализации выбросов, сбросов, отходов с последующим развитием специализации (создание общих объектов), кооперирования на выгодных для отдельных природопользователей условиях.

Выработанные и обоснованные концептуальные положения могут быть адаптированы в основные принципы разработки программы:

- осуществление природопользования с целью удовлетворения потребностей (общества, отдельных людей) в природных ресурсах, свойствах и качествах природных объектов при одновременном сохранении природно-ресурсного потенциала;
- непосредственная связь (как органическая, составная, обязательная часть) природопользования с процессом воспроизводства: воспроизводство самого процесса воспроизводства, воспроизводство условий воспроизводства, воспроизводство главной производительной силы и формирование личности (экологическое воспитание и образование);

- осуществление в процессе использования природных ресурсов (потребления, пользования) их охраны и воспроизводства с тем, чтобы максимально предотвратить возможные последствия негативных явлений;

- поддержание качества окружающей среды (в соответствии с перспективной

и промежуточной целями), рассматриваемое как важнейший и обязательный фактор, неотъемлемое условие эффективного социально-экономического регулирования процесса развития городов;

- принцип пропорциональности (обязательно как его соблюдение между элементами природопользования – использованием, охраной, воспроизводством, между определенными территориями, имеющими общие природные ресурсы, объекты, между природно-ресурсным потенциалом города и масштабами его «нагрузки», между сферами процесса воспроизводства, так и соблюдение межотраслевых пропорций исходя из аспектов оптимальной нагрузки на природную среду);

- принцип территориальности (объект управления (воздействия) – природный комплекс, объект природы в целом, часть речного бассейна); учет социально-экологических проблем сопредельных территорий, имеющих с городом общие природные ресурсы, объекты, комплексы (города, районы, населенные пункты);

- научная обоснованность и концепции, и предлагаемых путей ее реализации, т. е. максимально адекватное отражение закономерностей, имеющих место в природной среде, обществе и в связи с этим в системе «общество – природная среда»;

- учет взаимозависимостей между элементами природного комплекса, между объектами как в установившемся (равновесном) состоянии, так и в динамике процессов;

- принцип поэтапности достижения поставленной цели исходя из реальной социально-экономической ситуации и реальных условий обеспечения природоохранных заданий;
- принцип сопряжения мероприятий по реализации программы;
- системность и непрерывность проведения мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов во времени и в пространстве;
- учет сложившейся системы разделения труда, достигнутой и перспективной специализации предприятий и их функций в экономике региона и страны в целом.

В соответствии с положениями концепции и принципами разработки эколого-социально-экономической программы применительно к городам предложена структура целей, задач, обеспечения заданий программы, обоснования этапов и результатов их реализации. Важнейшие концептуальные положения (поэтапность, комплексность и взаимообусловленность социально-экономических составляющих в предложенной структуре, в содержании целевой комплексной программы оздоровления окружающей среды города и населения) использованы и реализованы в качестве признаков и обязательных условий программно-целевого подхода к решению сложных проблем, связанных с социально-эколого-экономическим развитием городов. Таковыми являются:

- обоснование цели, ее конкретизация по уровням, направлениям, подцелям и заданиям как в аспекте составляющих (экологической, социальной, экономической), так и по ресурсам, объектам, природопользователям (предприятиям и организациям города);
- обоснование и конкретизация средств, методов, подходов к решению и реализации заданий, важнейшими направлениями которых являются: организационные, технические, технологические, планировочные, причем в двух параллельно реализуемых обособленных целях – оздоровление окружающей среды и населения. За основу такого подхода авторами принято

принципиальное положение, исходящее из самой концепции разработки программы: взаимосвязь, взаимообусловленность социально-эколого-экономических составляющих единого процесса;

- обоснование ресурсного обеспечения заданий программы в качестве важнейшего элемента ее структуры и важнейшего признака, имеющего особое значение. Данное условие возникло из опыта реализации предыдущих программ вследствие недостаточности обеспечения ресурсами заданий программы и обоснования его как основной причины и заведомо известной предпосылки нереализуемости ряда ранее предложенных программных документов и решений;

- обоснование, оценка ожидаемых ближайших и долгосрочных результатов реализации заданий и программы в целом. Авторы считают элемент необходимым звеном, связующим структуру, цели и задачи, мероприятия программы со спецификой управления ею, а также средством выявления и реализации резервов как условий системности, поэтапности решения, планомерности подхода.

Основные концептуальные положения, принятые при составлении и в ходе реализации программы, позволяют определить ее главные принципы и резервы:

- удовлетворение потребностей в природопользовании;
- обеспечение оптимальных условий жизнедеятельности населения города при минимальных затратах;
- изыскание резервов оптимизации природопользования и затрат.

Резервы оптимизации и повышения эффективности природопользования представляют собой нереализованные возможности рационального природопользования, зависящие от достигнутого уровня развития методов, средств, форм организации (технических, технологических, организационных, правовых, экономических). Существование резервов

природопользования обусловлено возможностью познания свойств и качеств природных ресурсов, объектов и вовлечения их в процесс использования.

В то же время они ограничены степенью познания, уровнем развития методов и средств вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов, объектов. Наиболее общая классификация резервов рационального природопользования может быть представлена следующим образом – резервы, существование которых обусловлено:

- 1) естественными предпосылками объектов природопользования (экосистема – комплексное явление);
- 2) антропогенной составляющей природопользования.

Вместе с тем с учетом ограниченности и неоднородности ресурсов на различных территориях резервы можно разделить на две основные группы:

- 1) общие, свойственные всем потребителям природных ресурсов и пользователям объектов природы;
- 2) локальные, частные, исходящие из особенностей «привязки» природных ресурсов и объектов, сочетания в них количественных и качественных составляющих, элементов, показателей, различий в уровнях организации и обеспеченности условиями местных особенностей природопользования.

Резервами, которые можно выделить при реализации мероприятий программы, являются:

- вовлечение в процесс реализации программы уже существующих предприятий, деятельность которых не соответствует экономическим или экологическим требованиям; совершенствование их технологии или перепрофилирование на производство продукции другого вида;
- вовлечение в процесс реализации программы предприятий ВПК (квалифицированный персонал, новейшие техники и технологии, высокий научный потенциал), расположенных в городе и способных обеспечить мероприятия программы приборами, оборудованием, реагентами;

- организационно-планировочные решения, принимаемые на основе геохимического мониторинга, способные обеспечить снижение концентраций выбросов токсичных и вредных для здоровья веществ в расчете на одного человека, проживающего в данной локальной зоне, путем перераспределения транспортных потоков, перепрофилирования функций отдельных объектов с целью сокращения времени пребывания населения. На этой же основе возможно выделить приоритетные зоны осуществления мероприятий;
- планирование мероприятий по экологическому просвещению и образованию населения, повышению культуры производства, что позволит снизить затраты путем превентивных мер;
- выявление и включение в программу только тех мероприятий, за счет которых можно максимально быстро сформировать благоприятную среду обитания населения с минимальными затратами ресурсов;
- структурирование планируемых задач путем выделения первичных и подчинения вторичных достижению первых, построения дерева целей;
- использование существующей инфраструктуры, ее модернизация и адаптация к новым условиям;
- вовлечение всех структур муниципалитета в процесс реализации мероприятий программы;
- создание благоприятных условий для развития экологического предпринимательства (например, предоставление возможности решать некоторые задачи программы коммерческим структурам);
- привлечение нецентрализованных средств и средств негосударственных структур (в их сочетании) и стимулирование последних;
- совершенствование системы контроля за деятельностью предприятий-природопользователей, расположенных на территории города; применение системы аудирования и сертификации; • ориентация на местные ресурсы при разработке мероприятий программы;

- снижение, исключение дублирования мероприятий, предусмотренных другими программами, согласование действий в процессе реализации мероприятий со всеми структурными подразделениями администрации города;

- упорядочение и оптимизация функций, задач и на этой базе экономия затрат на содержание большого числа контролирующих организаций и учреждений; создание единой системы информации, анализа, контроля, мониторинга природопользования путем объединения усилий и возможностей существующих организаций.

В зависимости от совокупности проблем, на решение которых направлены конкретные мероприятия программы, можно выделить ряд специфичных резервов. Как частный случай при решении проблем, связанных с водопользованием в масштабе города, в качестве резервов определены:

- обособление первоочередных заданий, мероприятий, работ, в основном снижающих уровень риска для здоровья населения (решение проблем хозяйственно-питьевого водоснабжения, утилизации промышленных и бытовых отходов, а также выбросов автотранспорта);

- использование местного сырья, ресурсов для производства материалов и реагентов, пригодных для водоподготовки и очистки стоков на предприятиях в системе коммунального водоснабжения;

- зонирование по уровням загрязненности и риска; зонирование системы водоснабжения с целью сокращения времени «прохождения» подготовленной и поданной в систему водоснабжения города воды, так как не удастся одновременно решить проблему обновления сетей;

- использование опыта разработки и производства бытовых установок водоподготовки для отдельных зданий, квартир граждан (после их сертификации, экспертизы, лицензирования);

- утилизация осадка очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации города. В настоящее время вследствие поступления большого количества токсичных веществ и солей тяжелых металлов при сбросе промышленных сточных вод в систему городской канализации утилизация осадка в традиционном технологическом режиме (обезвоживание, подсушка и приготовление компост-удобрения) невозможна по санитарно-эпидемиологическим требованиям. Несмотря на то, что под хранение осадка отводятся огромные площади, увеличиваются затраты на транспортировку в отдаленные полигоны, сохраняется большой риск загрязнения ими гидросферы, почвы, воздушного бассейна, а значит, и негативного воздействия на здоровье людей, условия их проживания.

Таким образом, проблемы экономической безопасности в сфере природопользования неразрывно связаны с социально-экономическим развитием общества и обусловлены им, связаны с вопросами охраны здоровья, созданием благоприятных условий для жизнедеятельности и естественного воспроизводства населения в настоящем и будущем поколениях.

Концепция экономической безопасности представляет собой систему взглядов, целей, принципов и приоритетов, а также основанных на них действий политического, экономического, правового, административного, научно-технического, санитарно-эпидемиологического и образовательного характера, направленных на создание безопасных и благоприятных условий среды обитания нынешнего и будущих поколений населения.

Экономическая безопасность входит в систему государственной безопасности, приоритетными элементами которой являются конституционная, оборонная, экономическая, политическая, продовольственная, информационная безопасности и др. Система экологической безопасности имеет многоуровневый характер – от источника воздействия на окружающую среду до общегосударственного, от

предприятия, муниципального образования, субъекта Федерации до страны в планетарном аспекте.

Основная цель безопасности состоит в достижении устойчивого развития с созданием благоприятной среды обитания и комфортных условий для жизнедеятельности и воспроизводства населения, обеспечения охраны природных ресурсов и биоразнообразия, предотвращения техногенных аварий и катастроф.

Таким образом, представляется возможным говорить о том, чтобы были предложены направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования, ключевым принципом реализации которых выступает пропорциональность.

В качестве ключевого направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования предлагается усиление контроля за деятельностью соответствующих органов и увеличение объемов возмещения нанесенного ущерба.

1. На современном этапе хозяйствования нуждаются в дальнейшем совершенствовании организации контрольно-надзорной деятельности: необходима оптимизация их структуры; целесообразно совершенствование методик и технологий контроля, а также применение новых информационно-аналитических технологий; важным является перманентное проведение мониторинга состояния поднадзорных и контролируемых объектов и т. д..

Следует отметить, что современный этап хозяйствования характеризуется неадекватностью организационной структуры органов контроля на территориальном уровне имеющемуся природно-ресурсному потенциалу и его видовому представительству. В связи с чем в монографии предложено формирование структуры органов контроля за функционированием сферы природопользования пропорционально имеющимся в регионе ресурсам.

2. До настоящего времени не доработаны правовые акты, устанавливающие правила и принципы антикоррупционного поведения

государственных служащих, не приняты изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, не введена гражданско-правовая и административная ответственность юридических лиц за содействие коррупции. В связи с этим, в монографии предложено определение доли участия физических, должностных и юридических лиц в теневых и коррупционных отношениях пропорционально нанесенному ущербу.

3. Проведенный в монографии анализ нормативных документов по вопросам возмещения нанесенного ущерба в результате теневой деятельности и выявлено, что за теневую экономическую деятельность взимаются непропорциональные штрафы, что не является фактором, нивелирующим проявления теневой экономики. К примеру¹:

- неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влекут взыскание штрафа в размере 20 процентов от неуплаченных сумм налога;
- использование земельных участков не по целевому назначению влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей;
- нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;
- незаконная добыча ресурсов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей;

¹ Кодекс об административных правонарушениях // <http://www.zakonrf.info>

на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

- нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Автором предлагается определение размеров возмещения нанесенного ущерба пропорционально периоду восполнимости ресурсов, то есть для каждого случая предусматривается использование повышающего коэффициента при расчете суммы возмещения ущерба (и прямого и косвенного):

если срок восстановления ресурсов составляет менее 3 лет, то используется коэффициент 1,1;

если срок восстановления ресурсов составляет от 3 до 5 лет, то используется коэффициент 1,25;

если срок восстановления ресурсов составляет от 5 до 10 лет, то используется коэффициент 1,5;

если срок восстановления ресурсов составляет от 10 до 20 лет, то используется коэффициент 1,75;

если срок восстановления ресурсов составляет от 20 до 50 лет, то используется коэффициент 2;

если срок восстановления ресурсов составляет более 50 лет, то используется коэффициент 2,5.

Учитывая сложившуюся практику теневизации экономических отношений в сфере природопользования, особого внимания заслуживает разработка системы мер и мероприятий противодействия коррупционным отношениям в сфере природопользования.

Предлагаемая система в себя включает:

1. Институциональные меры:

- корректировка институционального обеспечения (выявление и устранение в законах положений, содержащих признаки коррупциогенных факторов);
- корректировка системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию;
- совершенствовать законодательство в данной области с целью устранения коллизий, противоречий, деклараций и пробелов и развивать единую систему государственного контроля в сфере природопользования на основе применения единых государственных стандартов;
- внести предложения о дополнении УК РФ нормами, предусматривающими усиление ответственности за преступления;
- оказание воздействия на органы представительной и исполнительной власти в целях изменения государственной политики в области природопользования и охраны природы

2. Организационные меры:

- мониторинг и выявление коррупциогенных рисков при помощи оценок экспертов;
- разработка и корректировка системы поощрений за честную и эффективную работу;
- заключить межгосударственные соглашения с иностранными государствами о взаимном обмене информацией по вопросам реализации естественных природных ресурсов, предоставлении иных данных, позволяющих отслеживать незаконные сделки в сфере оборота природных ресурсов, а также информацией о юридических лицах и преступных группах, занимающихся незаконной добычей природных ресурсов;
- включить в число приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел мероприятия, направленные на обеспечение рационального природопользования и охрану окружающей среды;

- совершенствование системы подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

3. Экономические меры:

- изменение внешней политики, защита природных ресурсов от вывоза за рубеж;

- пресечение даже экономически выгодных попыток ввоза радиоактивных, токсичных и других отходов;

- изменение экономической политики, формирование стратегической линии на развитие экологически чистого производства в нашей стране, стимулирование развития соответствующих технологий.

4. Общественно-воспитательные:

- формирование системы обучения чиновников, разъясняющая политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней;

- создание условий для изменения каждым человеком личного отношения к природе;

- информирование об имеющихся экологических и ресурсных угрозах;

- формирование и пропагандирование идеологии бережного отношения к ресурсам;

- создание общественно-политические структур (экологического движения).

В силу высказанных соображений, обеспечение противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования представляется возможным только в рамках существования действенного механизма, сопряженного с функционированием эффективного инструментария контроля.

2.3. Система мер и мероприятий противодействия коррупционным отношениям в сфере природопользования

Стремясь определить дифференцированную систему мер, применяемую в отношении предприятий, целесообразно обратить внимание на тот факт, что доктрина невмешательства государства в экономику, называемая экономистами *laissez faire* («позвольте делать» – франц.) приводит к тому, что у рынка образуются провалы (называемые также изъёмом, несостоятельностью рынка, фиаско рынка). Фиаско рынка проявляется в том, что он не способен произвести определенные блага вообще или произвести их в оптимальном количестве. К таким благам может быть отнесена благоприятная среда природопользования, удовлетворяющая по своим качественным характеристикам потребности общества как в качестве окружающей среды, так и в качестве фактора производства.

Не случайно, в исследованиях Э.Р. Гималетдиновой отмечается, что рынок «близорук» по отношению к природе, он действительно не выделяет средств на производство такого общественного блага, как благоприятная окружающая среда, а значит, только путем вмешательства государства в рыночную систему возможно добиться улучшения качества природы. Тем самым, государство должно выполнять одну из трех своих функций (распорядительной, стабилизационной) - аллокационную. Общеизвестно, что аллокационная функция – это часть политики государственных доходов и расходов, направленная на то, чтобы в экономике были произведены некоторые товары и услуги в виде общественных благ¹.

В целом, за последние годы осуществлен переход от детерминированной системы централизованного управления экономикой страны к смешанной, во многом стохастической системе. Из-за этого

¹ Гималетдинова Э.Р. Регулирование производства общественных благ и разрешение внешних эффектов административными мерами государства (в сфере природопользования)//экономический журнал. 2005. Т.9. С.23-35.

расширились границы управления различными народнохозяйственными объектами, появилась необходимость самоуправления, увеличился объем и усложнился характер процесса управления. Повысилась ответственность за своевременность и качество принимаемых решений. Повысилась роль маркетинговых исследований динамики потребностей на рынке товаров и услуг. Достижения научно-технического прогресса создают условия для повышения эффективности как производства, так и природопользования. Предъявляются возрастающие требования к управленческому персоналу, который на профессиональном уровне должен быть знаком с наукой управления, со специализированными знаниями и практическими навыками в области стратегии управления, а так же со всеми сторонами действительности объекта управления.

В условиях централизованно управляемой экономики в нашей стране большинство предприятий работало с малой эффективностью, т.е. выпускали продукции меньше своих потенциальных возможностей, а затраты допускали больше общественно необходимых. Это объясняется сложившимся сугубо бюрократическим хозяйственным механизмом, который стимулировал только выполнение с перевыполнением заниженных плановых заданий и был индифферентен к неиспользуемым резервам производства проекции и экономии производственных, в том числе и природных ресурсов. До последнего времени, планируя развитие экономики, обычно на второе подчиненное место ставились требования охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Утвердился соответствующий хозяйственный механизм с приоритетом объемов производства. Необходимо перестроить этот механизм в направлении соблюдения интересов людей и их законных требований жить в нормальных, естественных условиях. Этого требует новая модель устойчивого развития всех стран.

В этой связи, для удовлетворения и их требований целесообразно осуществлять оценку воздействия производства на окружающую среду, в том числе и по степени его интенсификации, что позволит нормировать выбросы не только по абсолютным объемам, а и по удельным значениям на единицу потенциально возможного объема производства с учетом неиспользуемых резервов. В противном случае, как сейчас, имеется много предприятий не использующих полностью свои потенциальные возможности и загрязняющих природу сверх установленных норм. В итоге можно говорить о том, что происходящие сейчас изменения экономических условий вызывает необходимость усовершенствовать систему управления природопользованием, переключив главное внимание с оперативного на стратегическое управление, ориентированное на будущее и нацеленное на обеспечение экономической безопасности в сфере природопользования.

Не случайно природоресурсный фактор сегодня играет определяющую роль в формировании направлений и темпов экономического роста и развития. Организованный Торгово-промышленной палатой РФ в сентябре 2005 г. форум «Рациональное природопользование» констатировал, что «рейтинги экологических издержек производства и состояния природной среды в регионах деятельности предприятий способны задать вектор совершенствования технологий и менеджмента, массовый ориентир для рыночных предпочтений и услуг тех производителей, кто менее других разрушает природу»¹.

В условиях нарастающей жесткой конкуренции и отсутствия институционального принуждения товаропроизводитель-природопользователь (собственник) не будет инициативно инвестировать инновации без обоснования положительного устойчивого прогноза доходов будущих периодов. Высокозатратный и наукоемкий процесс экологизации

¹ Форум «Экологическое законодательство и бизнес». Приложение к газете «Ведомости». 2005 (Ноябрь). С.24.

производства есть фактор, влияющий на развитие операционного риска, доходность и надежность производства. Он может усилить воздействие остальных факторов или, наоборот, защитить инвестора от экологических рисков. Вместе с тем в практике оценки инвестиционной привлекательности

отраслевого производства¹ эксперты-аналитики в меньшей степени отражают влияние экологической составляющей, не указывают общественно-государственную значимость экологического улучшения. В инвестиционном проектировании традиционно ограничиваются выделением экологической привлекательности территории в целом без определения вклада отдельного предприятия в ее формирование. Цель инвестора – достижение более высокой доходности вложенного капитала и меньший риск потери вложенной суммы и процентов в обозримой перспективе. Однако в долгосрочном периоде формируют инвестиционную привлекательность территории успешно функционирующие (высокорентабельные) экологически устойчивые предприятия. Всеми исследователями признается тот факт, что природоресурсное инвестиционное проектирование и экологическое улучшение производства в настоящий период неизбежно сокращают будущие затраты по устранению негативных техногенных последствий и рисков. Философии экологического предпринимательства предопределяется современными глобальными биосоциальными процессами, транснациональным масштабом, нарастающей сложностью, комбинированным и самоподдерживающимся характером современных экологических кризисов, полной зависимостью самой возможности бизнес-деятельности от состояния среды обитания².

В этой связи, для повышения уровня управляемости экономикой целесообразным представляется переходить от налогообложения

¹ Беседин А.Л. Формирование системы показателей оценки эффективности реформирования деятельности промышленных предприятий // Финансы и кредит. 2005. № 27.

² Мансити М., Левьен Р. Экология как стратегия // Искусство управления. 2004. № 7(31).С.100-115.

производства к налогообложению ресурсов. Тогда все платежи предприятий будут сведены к рентным (за природные ресурсы), налогам на трудовые ресурсы и основные производственные фонды. Расчетный уровень чистой продукции, остающийся в распоряжении предприятия, должен увеличиваться на пропорционально планируемому росту эффективности производства, а следовательно, и эффективности природопользования.

При этом предлагается прямой интегральный метод количественной оценки эффективности резервов производства без выделения в отдельности влияющих факторов производства. В этом особенность данного метода, он также отвечает требованиям устойчивого развития и противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования.

Подобный метод предназначен в первую очередь для предприятий добывающих отраслей и особенно для горнодобывающих, характеризующихся большим количеством влияющих случайных факторов, существенно стохастическим из-за этого характером производства, сложностью управления и значительной опасностью для окружающей среды. В то же время, на наш взгляд, он с успехом может быть использован в обрабатывающих отраслях, где существует элемент случайности.

Принципиальный интерес в этой связи вызывает методика, разработанная профессором Коваль В.Т., в которой применен «Прямой интегральный метод оценки резервов производства» основанный на предположении, что временной ряд из ежесуточного объёма производства содержит в себе информацию о потенциальных возможностях производства продукции и позволяет оценить степень их использования при существующем организационном и техническом уровне¹.

Расчёт резервов производства осуществляется через расчет коэффициента роста выполнения плана с использованием метода

¹ Коваль М.В., Коваль Е.В., Коваль В.Т. Эффективность природопользования и её связь с результатами работы предприятия /[Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

среднепрогрессивных оценок. Для учёта динамики резервов производства при расчёте используется линейный коэффициент детерминации.

Потенциально возможный объём производства конечной продукции - это объём продукции, получаемый при наиболее вероятном благоприятном сочетании влияющих на интенсивность производства управляемых и неуправляемых факторов, что обеспечит полное использование внутрихозяйственных резервов.

По концепции устойчивого развития в первую очередь необходимо внедрить управление не выбросами, как сейчас, а эффективностью природопользования. Однако до последнего времени эффективность природопользования оценивалась косвенными методами, а прямой метод отсутствовал.

В этой связи предлагается рассчитывать эффективность природопользования прямым методом как отношение полезного эффекта от использования даров природы к необходимым при этом затратам природных ресурсов¹.

Однако при этом необходимо принимать во внимание, что на отечественных предприятиях, благодаря существовавшему до последнего времени примитивно-бюрократическому механизму, основанному на выполнении только плановых показателей и оставлявшему без внимания неиспользуемые внутрихозяйственные резервы производства продукции, имеются значительные потенциальные возможности. Они возросли за годы развала экономики. Это значит, продукции производится меньше своих возможностей, а природа загрязняется по максимуму.

Поэтому целесообразно ввести понятие фактической эффективности природопользования конкретного предприятия.

В результате вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

¹ Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного народному хозяйству загрязнением окружающей среды М.: Экономика, 1986.

1. Предлагаемая методика прямой количественной оценки эффективности природопользования в натуральных показателях учитывает все влияющие факторы, динамику их изменения и представляет, на наш взгляд, интерес для стран, одоббивших концепцию устойчивого развития.

2. В основу нового хозяйственного механизма природопользования для рыночных отношений с саморегулированием рынка в условиях устойчивого развития рекомендуется взять стимулирование повышения эффективности природопользования.

3. С позиции охраны окружающей среды появляется возможность обеспечить количественно контролируемую интенсификацию производства на предприятиях с более полным использованием резервов выпуска продукции, что позволит резко снизить количество вредных выпусков, обоснованно определять количество действительно необходимых предприятий и сократить их количество.

4. Впервые доказана непосредственная связь эффективности природопользования с коэффициентом интенсификации производства через коэффициент резервов эффективности природопользования.

5. При разработке бизнес-планов предприятий целесообразно включить в число плановых показателей: эффективность природопользования и резервы ее повышения, показатель использования потенциальных возможностей по производству продукции и уровень интенсификации производства.

6. Для организации практического внедрения новой методики управления природопользованием по показателю эффективности природопользования необходимо внести изменения в существующую законодательную базу страны и должна быть создана специализированная межотраслевая ассоциация для разработки конкретных рекомендаций, методик, программных средств, обучения руководства и персонала вычислительных центров.

Таким образом, интерес к исследованию вопросов и проблем противодействия теневым устойчивого развития товаропроизводителей и выяснению их сущностной роли в экономической науке расширяется и становится все более востребованным в условиях становления и развития социально ориентированной экономики.

Не случайно, на форуме «Рациональное природопользование» был констатирован, что «рейтинги экологических издержек производства и состояния природной среды в регионах деятельности предприятий способны задать вектор совершенствования технологий и менеджмента, массовый ориентир для рыночных предпочтений и услуг тех производителей, кто менее других разрушает природу»¹.

Таким образом, технология и экология неразделимы, но особенность природоохранных инноваций состоит в том, что эколого-социальное значение достигаемых результатов и эффектов многократно превышает их коммерческую ценность. Оценка целевых выгод и благ представляет собой сложную задачу выделения из общих конечных результатов и эффектов той доли, которая обусловлена экологической составляющей. Решить ее практически невозможно, так как требуются долговременные исследования с использованием методов математической статистики. Главный результат – величина предотвращенного биосферного ущерба – имеет более иллюстративный, чем конструктивный характер из-за комплексности и сложности проявления потерь, а также пространственно-временной неопределенности и существенной неточности его денежного измерения. Многие положительные результаты и эффекты экологизации проявляются через десятилетия, носят масштабный, глобальный, интернациональный характер. В связи с вышеизложенным авторы предлагают алгоритм оценки,

¹ Форум «Экологическое законодательство и бизнес». Приложение к газете «Ведомости». 2005 (Ноябрь). С.24.

основанный на определении явных и адекватных критериев эффективности противодействия теневым процессам в экологической сфере.

Не случайно, основополагающий принцип оценки бизнес-проектов в условиях экологизации производства состоит в том, что на основе комплексного учета внутренних и внешних факторов инновационного развития и общего экологического улучшения как результата целевых инвестиций, отсроченных во времени и отдаленных в пространстве ожидаемых эффектов, оптимально моделировать материально-финансовые и информационные потоки и эффекты по периодам жизненного цикла продукта (организации). Предметом оценки эффективности выступают конкретные взаимосвязанные и сопряженные технологические и производственно-хозяйственные позитивные процессы на предприятии и в его окружении, поэтому она решает такие задачи:

1) повышает обоснованность внутрифирменного нормирования, планирования и бюджетирования, а также позволяет выявлять причины организационных отклонений (разрывов) в условиях ресурсно-ассимиляционных ограничений;

2) выявляет внутренние резервы и обосновывает оптимальные объемы ресурсов, обеспечивающих экологизацию производства и ее эффективность на всех стадиях технологического процесса и фазах жизненного цикла продукта;

3) обосновывает предложения и претензии субъекта хозяйствования к институциональным структурам на адресные формы и методы финансово-экономической и общественно-информационной поддержки.

Допускается, что меры финансовой общественно-государственной поддержки посредством налоговых и амортизационных льгот оказывают прямое воздействие на объемы собственных ограниченных ресурсов товаропроизводителя, возможности их перераспределения и оптимизации между стратегическими коммерческими и социальными направлениями

(обязательствами) хозяйствования. Сокращение объемов бизнес-деятельности будут незначительными, если в течение двух-трех лет объем внешнего «льготного ресурса» (поддержка лучшего товаропроизводителя) будет сопоставим с требуемым дополнительным объемом частных экологических инвестиционных ресурсов. Такая интервенция автоматически расширит финансовые возможности предприятия в экологизации производства (продукта), увеличит или не сократит объем средств в коммерческом обороте, снизит рыночные риски и обеспечит собственника (природопользователя) дополнительной ликвидностью.

В этой связи, предприятие рассматривается не как обособленный или изолированный субъект хозяйствования, нацеленный на максимизацию прибыли, а как сложная экономическая-социально-природоресурсная система, что придает ей новое качество и расширяет границы социальной ответственности бизнеса. Эффективность любой технологической инновации в такой системе будет определяться тем, насколько широко и объемно проявляются значимые для бизнеса производственно-финансово-коммерческие результаты и сопряженные с ними эколого-социальные эффекты. Предметом оценки выступают, наряду с традиционными текущими элементами производственно-коммерческой деятельности, долгосрочные социальные привилегии, новые статусные возможности и конкурентные преимущества в освоенном рыночном сегменте и на локальной территории действия субъекта хозяйствования.

Под устойчивостью развития авторы понимают состояние подвижного, динамического равновесия предприятия как экономической-социально-природоресурсной системы, поддерживающее баланс экономических и экологических результатов (интересов, выгод) путем воспроизводства природоресурсной полезности как базового ресурса природоресурсного предпринимательства. На эффективность инновационного развития предприятия в природоресурсных условиях влияет множество факторов

внешней и внутренней среды. К внешним факторам следует отнести: политические, правовые, макроэкономические, социальные, демографические, научно-технические, региональные.

Стабильность и определенность политической ситуации в стране формирует условия разработки и реализации национальной политики экономической безопасности организационно-экономического механизма рационального природопользования. В сложившихся условиях необходимо совершенствовать природоохранное законодательство, приближать действующие нормативы природопользования к требованиям международных экологических стандартов и норм.

Макроэкономические показатели (инфляция, занятость, учетная ставка) относятся к наиболее влиятельным факторам, так как только в стабильной экономике формируются частные и государственные ресурсы для поступательного природоресурсного улучшения всех сторон жизнедеятельности. Сложные региональные факторы проявляются через функционирование специфических социально-экономических территориально-производственных систем и неравнозначность исходных природоресурсных ситуаций. Региональная экономика, наряду с отраслевой принадлежностью предприятия, формирует специфику воздействия на природную среду, объемы требуемых затрат и, следовательно, уровень достигаемой эффективности.

Внутренние факторы проявляются через совокупность развития элементов организационно-технического уровня производства и организационной культуры, создают реальные и потенциальные условия для формирования природоресурсно ориентированной миссии и стратегии инновационного развития.

В условиях нарастающей жесткой конкуренции и отсутствия институционального принуждения товаропроизводитель-природопользователь (собственник) не будет инициативно инвестировать

инновации без обоснования положительного устойчивого прогноза доходов будущих периодов. Высокозатратный и наукоемкий процесс природоресурсности производства есть фактор, влияющий на развитие операционного риска, доходность и надежность производства. Он может усилить воздействие остальных факторов или, наоборот, защитить инвестора от природоресурсных рисков. Вместе с тем в практике оценки инвестиционной привлекательности отраслевого производства¹ эксперты-аналитики в меньшей степени отражают влияние природоресурсной составляющей, не указывают общественно-государственную значимость природоресурсного улучшения. В инвестиционном проектировании традиционно ограничиваются выделением природоресурсной привлекательности территории в целом без определения вклада отдельного предприятия в ее формирование. Цель инвестора – достижение более высокой доходности вложенного капитала и меньший риск потери вложенной суммы и процентов в обозримой перспективе. Однако в долгосрочном периоде формируют инвестиционную привлекательность территории успешно функционирующие (высокорентабельные) природоресурсно-устойчивые предприятия. Всеми исследователями признается тот факт, что природоресурсное инвестиционное проектирование и природоресурсное улучшение производства в настоящий период неизбежно сокращают будущие затраты по устранению негативных техногенных последствий и рисков. Сущности природоресурсного предпринимательства предопределяется современными глобальными биосоциальными процессами, транснациональным масштабом, нарастающей сложностью, комбинированным и самоподдерживающимся характером современных

¹ Беседин А.Л. Формирование системы показателей оценки эффективности реформирования деятельности промышленных предприятий // Финансы и кредит. 2005. № 27.

экономических кризисов, полной зависимостью самой возможности бизнес-деятельности от состояния среды обитания¹

Для приведения значительного числа взаимосвязанных факторов, параметров и критериев оценки эффективности природоресурсного предпринимательства в единую оценочную систему авторы используют многомерный сравнительный подход, основанный на последовательном причинно-следственном характере проявления экономических параметров «результат-эффект-эффективность». Результаты оцениваются по степени достижения запланированного уровня развития, т.е. через соотношение (отклонение) конкретных количественных значений фактического и планового показателя бизнес-деятельности и рационального природопользования. Эффекты выражаются в экономии ресурсов посредством достижения результатов. Эффективность определяется через соотношение денежного выражения достигаемых эффектов над затратами ресурсов, их обеспечивших. Авторы акцентируют внимание на основном принципе функционирования системы экологического предпринимательства: существенное сокращение негативного техногенного воздействия и объема загрязнения природной среды объективно трансформируется в комплекс взаимосвязанных выгод².

Важнейший приоритетный результат – сокращение природоресурсного ущерба и поддержание ассимиляционного потенциала природной среды – формирует достаточные условия для удовлетворения экономических (ресурсы, воспроизводственный процесс, прибыль); социальных (качество жизни); технико-технологических (прогрессивные технологии, ресурсосбережение); продуктовых (формирование нового потребительского поведения); организационно-культурных (социальная значимость,

¹ Мансити М., Левьен Р. Экология как стратегия // Искусство управления. 2004. № 7(31). С.100.

² Крупина Н. Н., Яндыганов Я.Я. Оценка эффективности инновационного развития предприятия в условиях его экологизации. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования. Официальное издание. М., 2000.

востребованность экологического предпринимательства как нормы, трудовое поведение), рыночных потребностей (рост объема продаж, доли рынка, стоимости акций).

Совокупность проявляющихся эффектов обуславливает эффективность природоресурсного предпринимательства. Главный технико-технологический эффект от реализации природоресурсных проектов состоит в удешевлении стоимости единицы производимой коммерческой продукции в сочетании с оптимизацией расхода природных, трудовых, производственных и биологических (ассимиляционный потенциал) ресурсов в расчете на единицу продукта при сохранении или даже улучшении его качества. Приоритеты отдаются не просто прогрессивным и наукоемким, а лучшим из применяемых технологий, обеспечивающим минимизацию объемов отходов производства и потребления; энергосбережение; сокращение ремонтно-эксплуатационных расходов в основном и природоохранном циклах. Повышение квалификации персонала и усиление природоресурсной подготовки специалистов и менеджеров без сомнения, приводит к повышению уровня ответственности, исполнительской дисциплины, снижению вероятности природоресурсных рисков (аварийных и залповых загрязнений, потерь, сокращению неорганизованных источников загрязнения).

Повышение организационно-культурного уровня производства в целом и статусной роли природоресурсных центров ответственности позволит разрешить противоречие между возобновляющейся общественной потребностью в природоресурсной полезности и ограниченными частными и общественными ресурсными возможностями их удовлетворения.

Природоресурсную культуру делового поведения следует рассматривать как составляющую профессиональной и общей культуры, проявляющуюся через вовлеченность, согласованность, адаптивность, восприятие миссии, открытость к инновациям. Основные оцениваемые

формы проявления – специальные знания, играющие решающую роль в разработке и реализации управленческих решений; инновационное мышление (отношение к труду); культура практического опыта (поведения); качество конечного продукта (сочетание функциональной и природоресурсной полезности товара); экспансия товара (организации) на рынки; темпы роста объема продаж; величина прибыли; количество рекламаций и жалоб; рациональное развитие самой организации. Таким образом формируется целостная непротиворечивая система управления производством и природопользованием.

Реализация операций бизнес-природопользования приводит к снижению техногенной нагрузки на природную среду (сокращаются выбросы и сбросы вредных веществ, объемы захораниваемых отходов) и вызывает в краткосрочном периоде замедление дисбаланса в экосистемах и последующее восстановление в долгосрочном периоде их биологической продуктивности, рекреационной и регенерационной способности, ассимиляционного потенциала территории. Дополнительно предполагается появление сопутствующего эффекта в виде положительного результата в других сферах хозяйствования (повышение плодородия почв, восстановление ландшафтов и развитие туризма и отдыха). Эффект природоресурсного улучшения относят к косвенным эффектам инвестиционного процесса.

В свою очередь, создание стимулов и предпосылок устойчивого природоресурсного сбалансированного социально-экономического развития территории (региона) как следствие проявления кумулятивных эффектов природоресурсного улучшения и концентрации природных, производственных, финансовых, ресурсов на приоритетных направлениях. Повышение статусной роли предприятия и усиление позитивного общественного мнения (goodwill); отсутствие жалоб, рекламаций, активное рыночное предпочтение продукции и самого предприятия.

Целесообразно выполнение известных этапов оценки: выбор модели денежного потока; определение длительности прогнозного периода; ретроспективный прогноз финансовых результатов (выручки и прибыли); анализ и прогноз расходов и инвестиций; расчет величины денежного потока для каждого прогнозного периода; определение ставки дисконта; расчет величины стоимости в постпрогнозный период; расход текущей стоимости будущих денежных потоков и стоимости в постпрогнозный период; внесение итоговых корректировок и поправок.

Особое внимание следует уделить тому, что имеются весьма значительные противоречия интересов в сфере природопользования на микроуровне. Как известно, экономические интересы хозяйствующих субъектов в условиях рыночной экономики связаны с максимизацией прибыли, в том числе за счет использования природных ресурсов и благ, что, как правило, сопровождается ухудшением качества природной среды в результате ее загрязнения и истощения. Подобное воздействие должно компенсироваться затратами на воспроизводство и охрану природной среды, что ведет к сокращению прибыли предприятия, сужает возможности реализации его основного интереса и обнаруживает противоречия интересов предприятий, связанных с природоохраной и ростом прибыли.

Очевидные факты подобных расхождений выявились ныне в процессе приватизации, когда перераспределение собственности без учета экологического фактора привело к бесхозности объектов природопользования, свертыванию работ и соответствующих структурных подразделений, не представляющих коммерческого интереса и требующих затрат на их содержание. Например, результатом приватизации на предприятиях электроэнергетики стала бесхозность более 500 водохранилищ, на большинстве которых не только не проводятся восстановительные работы, но в результате нарушения ТЭК режимов эксплуатации водохранилищ в них значительно понизился уровень воды, создавая угрозу экологической

безопасности прибрежным территориям. Недавняя трагическая авария на Саяно-Шушенской ГЭС - печальное тому подтверждение. Всеобъемность экономических интересов воспроизводственно-функциональный характер экономических отношений свидетельствуют о том, что природопользование в рамках экономических интересов проявляется и реализуется на всех этапах воспроизводственного процесса и связано с разрешением существующих противоречий. К ней имеют непосредственное отношение структура и технология производства, характер потребления и распределения природных ресурсов и ассимиляционной емкости окружающей природной среды, качество и безопасность продукции и услуг, потребляемых населением.

Кроме того, в процессе реализации и согласования экономических отношений и разрешения между ними противоречий следует учитывать их временной аспект, предполагающий разделение на текущие и перспективные. Это связано с содержанием отношений в сфере природопользования на разных уровнях экономики, будучи удовлетворением потребностей в природных ресурсах и благах нынешнего поколения, лишая подобной возможности будущие поколения. В теоретическом аспекте важность проблемы продиктована необходимостью учитывать разнообразие экономических отношений по поводу природопользования, уяснять их содержание, а также имеющиеся взаимосвязи и противоречия. На практике подобный подход послужит выработке обоснованной экономической политики в сфере природопользования, основанной на соответствующих формах реализации и согласования интересов природопользователей, разрешения свойственных им противоречий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования был получен ряд результатов и сделаны соответствующие им выводы.

Во-первых, исследовано содержание теневых экономических отношений в сфере природопользования на современном этапе хозяйствования.

Изобилие природных ресурсов в стране фактически предопределяет развитие теневых отношений и усиление коррупции в ней. К примеру, доходы от продажи нефти, в подавляющем большинстве случаев провоцируют нецелевое их распределение и использование. Таким образом, специфика сферы природопользования определяет особенности формирования и развития в ней теневых экономических отношений.

Субъектом выступают государство (как собственник природных ресурсов); государственные органы власти (таможенные органы, органы лицензирования, контроля, налоговые органы); субъекты хозяйствования (производящие добычу, производство, и дальнейшее использование ресурсов). Особенностью субъекта теневых отношений является то, что государство, выступая собственником на природные ресурсы, с одной стороны, выступает участником теневых отношений (в лице представителей предприятий), а с другой стороны, контролирующим органом.

Объект - природные ресурсы (недра, земля, водные ресурсы, леса, живые организмы), а также права на их добычу и использование.

Предмет — дополнительный доход, получаемый в результате незаконного использования природных ресурсов.

Формы осуществления теневой деятельности: в результате коррупционного сговора с органами власти и их представителями; незаконная хозяйственная деятельность, совершенная без участия органов государственной власти.

В зависимости от сферы природопользования формы теневых экономических отношений и коррупции имеют различные проявления:

1) в сфере недропользования:

- получение взяток и совершение иных коррупционных проявлений со стороны должностных лиц контролирующих и надзирающих органов;

- незаконная добыча ресурсов;
- незаконный экспорт ресурсного потенциала России;
- сговор с таможенными службами;
- уклонение от уплаты налогов;

2) в сфере землепользования:

- предоставление земельных участков для строительства и иных целей с нарушением установленного порядка;

- перевод земель из одной категории в другую путем внесения неточных сведений о качественной оценке земли либо в нарушение порядка перевода земель одной категории в другую;

- использование сельскохозяйственных земель для добычи полезных ископаемых без лицензии и правоустанавливающих документов на данный вид деятельности;

- умышленное занижение рыночной стоимости выставляемых на продажу площадей земельного фонда;

- получение взятки при возмещении собственникам земельных участков убытков;

3) в сфере использования и охраны лесов:

- перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом;

- осуществление лесопользования без разрешительных документов, по поддельным документам либо больше указанного в документе объема;

4) в рыбохозяйственной и промысловой сфере:

- коррупционные злоупотребления должностных лиц различного уровня управления отраслью;
- вылов биоресурсов сверх указанных в лицензии объемов;
- вылов биоресурсов, не предусмотренных лицензией;
- вылов биоресурсов ранее или позднее разрешенных сроков.

Во-вторых, выявлена тенденция усиления теневых экономических отношений в сфере природопользования и ее причины в современной России.

На современном этапе хозяйствования экономические отношения в национальном хозяйстве характеризуются усилением теневизации и коррумпированности, об этом свидетельствует постоянно возрастающий показатель места России в списке коррумпированных стран.

Так, по данным международной неправительственной организации Transparency International Россия в 2010 г. заняла 154 место из 178 в рейтинге по уровню распространения коррупции при индексе восприятия коррупции – 2,1 балла. Между тем, в 2007 г. Российская Федерация была на 143 месте, при ИВК в 2,3 балла. Как видно, ситуация ухудшилась. Предпринимаемые в стране меры не дают желаемых результатов. На фоне общего роста этой преступности в России и снижении эффективности борьбы с ней наблюдается увеличение коррупционных преступлений в сфере природопользования. Следует отметить, что усилением теневизации экономических отношений характеризуются практически все сферы природопользования (нефте-, газодобычу, лесопромышленный комплекс, добычу водных биоресурсов, землепользование и др.). Аналогичная тенденция наблюдается и на всех этапах хозяйственной деятельности в данной сфере (дотирование, выделение квот, таксация, лицензирование, проведение конкурсов и т.п.).

1. В сфере недропользования. Учитывая тот факт, что недропользование приносит около 50% поступлений в бюджет, обеспечивает

поступление 60-70% валюты в страну, составляет 100% поступлений в Резервный фонд и фонд Национального благосостояния, теневые и коррупционные отношения выступают ключевой угрозой экономической безопасности страны. Следует отметить, что финансирование теневого капитала и коррупционеров всех уровней в данной сфере составляет более 60%; легализованные средства от теневой деятельности в данной сфере составляют более 70% наполнения офшорных счетов бенефициаров российских юридических лиц, более 80% зарубежной недвижимости (учитывая, что объемы использования недр составили в 2009 году – 14675,6 млрд.руб., а в 2010 г. – 15567,6 млрд.руб.).

2. В сфере землепользования¹. Ежегодно органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости проводится 300-400 тысяч проверок соблюдения требований земельного законодательства, в результате которых выявляется около 200 тыс. нарушений. К административной ответственности за их совершение привлекается примерно 50 тыс. нарушителей, в том числе граждан - более 26 тыс., юридических лиц - более 21 тыс. и должностных лиц - около 2,3 тыс. Наибольшее количество нарушений (50 тыс.) связано с самовольным занятием земельных участков и противоправными действиями должностных и юридических лиц, повлекших за собой самовольное занятие и нецелевое использование земель.

3. В сфере использования и охраны лесов. По данным WWF (Всемирного фонда дикой природы), объем нелегальных рубок леса в целом по России составляет свыше 30 процентов, а в отдельных регионах — до 59-70 процентов. Эксперты этой организации подсчитали², что российские бюджеты (федеральный и региональные) ежегодно по названной причине недополучают лесных платежей от 1 до 1,5 млрд. рублей.

¹ По материалам сайта <http://for-expert.ru>

² <http://www.wwf.ru>

4. В рыбохозяйственной и промысловой сфере. На контрабанде рыбной продукции Россия ежегодно теряет более 4 млрд. долларов. Декларируется лишь незначительная часть морепродуктов, большая же часть уходит за рубеж нелегально. В целом реальный объем продаж превышает зарегистрированный в 23 раза. По данным официальной статистики, за последние три года за пределы страны вывезено 40 тонн рыбы осетровых пород, до 10 тонн черной икры. А по оперативным данным, ежегодный объем вывоза рыб осетровой породы за пределы страны более 500–600 тонн. Таким образом, незаконный вывоз осетровых рыб превышает официальные статистические данные в 37 раз, а вывоз черной икры – в 7 раз. Теневой оборот икорного бизнеса достиг 92 процентов.

По своему характеру причины теневизации определенной сферы экономики могут быть объективными (обусловленные особенностями хозяйствования) и субъективными (связанными с непродуманными действиями государственной власти). Они могут быть также универсальными (характерными для всех сфер национального хозяйства) и специфическими (раскрывающими особенности теневой экономики в определенной сфере).

Усиление теневых и коррупционных отношений в сфере природопользования влечет за собой систему негативных последствий:

- экономических (уменьшение налоговых поступлений и ослабление бюджета; снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции; неэффективное использование ресурсов, что еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны; повышение цен за счет криминальных «накладных расходов»; ухудшение инвестиционного климата и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов; расширение масштабов криминальных операций в неправительственных организациях (на фирмах, в предприятиях, общественных организациях));

- социальных (снижение способности власти решать социальные проблемы; несправедливое и неправомерное перераспределение средств; коррумпированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, сращиваясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмыwania денег; увеличение социальной напряженности, бьющей по экономике и угрожающей политической стабильности в стране);
- политических (смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок; снижение доверия к власти, рост ее отчуждения от общества, тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти; падение престижа страны на международной арене, рост угроз ее экономической и политической изоляции).

В-третьих, предложены направления адаптации к российской действительности зарубежного опыта противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования.

В монографии проведен анализ зарубежного опыта обеспечения экономической безопасности в сфере природопользования и предложены направления его адаптации к российской действительности.

В Канаде очень высоко внимание общественности, как к проявлениям теневых отношений, так и коррупции, особенно в сфере природопользования. При этом проявляется заинтересованность в своевременных изменениях, направленных на повышение добросовестности, ответственности, культуры поведения в природной среде. В России также целесообразно повышение внимания общественности к проявлениям теневых отношений и коррупции.

В США действует смешанная система, включающая в себя нормы гражданско-правовой ответственности и административные полномочия, позволяющие Агентству по охране окружающей среды издавать обязательные

постановления, подкрепляемые угрозой наложения крупных штрафов за их неисполнение. Для России же необходимо усиление контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере природопользования.

В Европе успешно используются многообразные формы привлечения различных слоев населения к деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными актами. На федеральном и на местном уровне функционирует разветвленная сеть добровольных организаций (объединений), созданных с целью оказания посильной помощи полиции в борьбе с преступными проявлениями.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры: постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий — наказаний за коррупционные действия.

Законодательство об ответственности за коррупционные правонарушения и о деятельности правоохранительных органов в данной сфере требует дальнейшего совершенствования в следующих направлениях:

- учет международных стандартов в сфере ответственности за коррупционные деяния в сфере природопользования и иные связанные с коррупцией правонарушения;
- создание условий и стимулирование сотрудничества населения с правоохранительными органами;
- проведение профилактической работы, которая осуществляется правоохранительными органами, а также комплексных операций, направленных на выявление коррупционных проявлений;
- разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

В-четвертых, предложены направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования, ключевым принципом реализации которых выступает пропорциональность.

В качестве ключевого направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования в предлагается усиление контроля за деятельностью соответствующих органов и увеличение объемов возмещения нанесенного ущерба.

1. На современном этапе хозяйствования нуждаются в дальнейшем совершенствовании организации контрольно-надзорной деятельности: необходима оптимизация их структуры; целесообразно совершенствование методик и технологий контроля, а также применение новых информационно-аналитических технологий; важным является перманентное проведение мониторинга состояния поднадзорных и контролируемых объектов и т. д..

Следует отметить, что современный этап хозяйствования характеризуется неадекватностью организационной структуры органов контроля на территориальном уровне имеющемуся природно-ресурсному потенциалу и его видовому представительству. В связи с чем в монографии предложено формирование структуры органов контроля за функционированием сферы природопользования пропорционально имеющимся в регионе ресурсам.

2. До настоящего времени не доработаны правовые акты, устанавливающие правила и принципы антикоррупционного поведения государственных служащих, не приняты изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, не введена гражданско-правовая и административная ответственность юридических лиц за содействие коррупции. В связи с этим, в монографии предложено определение доли участия физических, должностных и юридических лиц в теневых и коррупционных отношениях пропорционально нанесенному ущербу.

3. Проведенный в монографии анализ нормативных документов по вопросам возмещения нанесенного ущерба в результате теневой деятельности и выявлено, что за теневую экономическую деятельность взимаются непропорциональные штрафы, что не является фактором, нивелирующим проявления теневой экономики. К примеру¹¹:

- неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влекут взыскание штрафа в размере 20 процентов от неуплаченных сумм налога;
- использование земельных участков не по целевому назначению влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей;
- нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;
- незаконная добыча ресурсов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.
- нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Автором предлагается определение размеров возмещения нанесенного ущерба пропорционально периоду восполнимости ресурсов, то есть для

¹¹ Кодекс об административных правонарушениях // <http://www.zakonrf.info>

каждого случая предусматривается использование повышающего коэффициента при расчете суммы возмещения ущерба (и прямого и косвенного):

если срок восстановления ресурсов составляет менее 3 лет, то используется коэффициент 1,1;

если срок восстановления ресурсов составляет от 3 до 5 лет, то используется коэффициент 1,25;

если срок восстановления ресурсов составляет от 5 до 10 лет, то используется коэффициент 1,5;

если срок восстановления ресурсов составляет от 10 до 20 лет, то используется коэффициент 1,75;

если срок восстановления ресурсов составляет от 20 до 50 лет, то используется коэффициент 2;

если срок восстановления ресурсов составляет более 50 лет, то используется коэффициент 2,5.

В-пятых, разработана система мер и мероприятий противодействия коррупционным отношениям в сфере природопользования.

Предлагаемая система в себя включает:

1. Институциональные меры:

– корректировка институционального обеспечения (выявление и устранение в законах положений, содержащих признаки коррупциогенных факторов);

– корректировка системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию;

– совершенствовать законодательство в данной области с целью устранения коллизий, противоречий, деклараций и пробелов и развивать

единую систему государственного контроля в сфере природопользования на основе применения единых государственных стандартов;

- внести предложения о дополнении УК РФ нормами, предусматривающими усиление ответственности за преступления;
- оказание воздействия на органы представительной и исполнительной власти в целях изменения государственной политики в области природопользования и охраны природы

2. Организационные меры:

- мониторинг и выявление коррупциогенных рисков при помощи оценок экспертов;
- разработка и корректировка системы поощрений за честную и эффективную работу;
- заключить межгосударственные соглашения с иностранными государствами о взаимном обмене информацией по вопросам реализации естественных природных ресурсов, предоставлении иных данных, позволяющих отслеживать незаконные сделки в сфере оборота природных ресурсов, а также информацией о юридических лицах и преступных группах, занимающихся незаконной добычей природных ресурсов;
- включить в число приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел мероприятия, направленные на обеспечение рационального природопользования и охрану окружающей среды;
- совершенствование системы подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

3. Экономические меры:

- изменение внешней политики, защита природных ресурсов от вывоза за рубеж;
- пресечение даже экономически выгодных попыток ввоза радиоактивных, токсичных и других отходов;

- изменение экономической политики, формирование стратегической линии на развитие экологически чистого производства в нашей стране, стимулирование развития соответствующих технологий.

4.Общественно-воспитательные:

- формирование системы обучения чиновников, разъясняющая политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней;

- создание условий для изменения каждым человеком личного отношения к природе;

- информирование об имеющихся экологических и ресурсных угрозах;

- формирование и пропагандирование идеологии бережного отношения к ресурсам;

- создание общественно-политические структур (экологического движения).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин Л. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994, № 12.
2. Автономов С.В., Соболев И.А. Развитие российского уголовного законодательства в сфере противодействия экологическим преступлениям: историческая динамика и тенденции // Вестник СПб. Ун-та МВД России. 2009. Т.43.
3. Барсукова С.Ю. Методы оценки теневой экономики: критический анализ // Вопросы статистики, 2003. №5.
4. Беседин А.Л. Формирование системы показателей оценки эффективности реформирования деятельности промышленных предприятий // Финансы и кредит. 2005. № 27.
5. Бурова Н.В., Мельникова О.А. Изучение теневой экономической деятельности на региональном уровне // Вопросы статистики, 2003. № 5.
6. Бюллетень международных договоров. 1999. № 10.
7. Бякришев А.К., Белозеров И.П. Эл. учебник к инновационному учебному курсу «Теневая экономика и экономическая преступность». 2000. (<http://newasp.omskreg.ru/bekryash/contents.htm>).
8. Васильева Е.А. Противодействие коррупции и деятельность общественных экологических организаций // <http://shabunin.info>
9. Васягин В.П. Преодоление теневого оборота на товарных рынках: организационно-экономический аспект: Автореф. дис.к-та эк. наук: 08.00.05. М., 2001.
10. Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 14.
11. Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 46.
12. Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 28.
13. Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23.
14. Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23.
15. Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного народному хозяйству загрязнением окружающей среды М.: Экономика, 1986.
16. Гильмундинов В.М. Тагаева Т.О. Воздействие экологических конкурентных ограничений на изменения отраслевой экономики России // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. - 2010. - Т. 10. Вып. 3.

17. Гималетдинова Э.Р. Регулирование производства общественных благ и разрешение внешних эффектов административными мерами государства (в сфере природопользования)// Экономический журнал. 2005. Т.9.
18. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году» // www.ecoindustry.ru
19. Гусев А.А. Современные экономические проблемы природопользования. — М.: Международные отношения, 2004.
20. Данилова Т.И. Экологическая безопасность и модернизация экономики: взаимозависимость и перспектива//Финансы, деньги, инвестиции.2011. №2.
21. Дементьев А. О проекте стратегии развития лесного комплекса РФ до 2020 г. URL: <http://www.minprom.gov.ru/>
22. Доклад о развитии человеческого потенциала в российской федерации за 2005 год // под общей ред. С.Н. Бобылева и А.Л. Александровой. М.: ПРООН, 2005.
23. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. - 2-е изд.перераб. и доп. - М: Юрист, - 1996.
24. Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. - М:ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1997.
25. Имилова Г. Ф Роль государственного контроля в ослаблении воздействия теневой экономики на экологию регионов Проблемы современной экономики, N 1 (29), 2009 <http://www.m-economy.ru>
26. Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ: документы заседания Совета Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств. Санкт-Петербург, 1-2 ноября 1996 г. 1997. № 12.
27. Июдина Е. Влияние экологического фактора на структуру экономики // Вестник института экономики. 2008, № 3.
28. Коваль М.В., Коваль Е.В., Коваль В.Т. Эффективность природопользования и её связь с результатами работы предприятия /[Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.
29. Кодекс об административных правонарушениях // <http://www.zakonrf.info>
30. Козаков Е., Беляев В. Совершенствование механизма освоения недр // Экономист. 2000, № 10.
31. Комаров И. Организационно-экономический механизм рационального водопользования // Экономист. 1998, № 4.

32. Конституция РФ. Ст.72. М.: Юридическая литература, 1993.
33. Концепция перехода РФ к устойчивому развитию. № 440 от 01.04.96 // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572; Концепция национальной безопасности РФ. № 1300 от 17.12.97 // СЗ РФ. 1997. № 52.
34. Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности: Сб. науч. трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген.прокуратуре РФ; Ред.кол.: Ермаков В.Д. (отв.ред. и др.). - М., 1996.
35. Крупина Н.Н., Яндыганов Я.Я. Оценка эффективности инновационного развития предприятия в условиях его экологизации. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования. Официальное издание. М., 2000.
36. Львов Д.С. Экономика развития. М.: «экзамен», 2002.
37. Мансити М., Левьен Р. Экология как стратегия // Искусство управления. 2004. № 7(31).
38. Медяник Н.В. Природопользование в системе экономических интересов// economicarggu.ru/2011_4/medannik.pdf
39. Медяник Н.В. Природопользование как система экономических отношений// www.pglu.ru/lib/publications/University.../uch_2009_X_00025.pdf
40. Международное публичное право: сб. документов. Т. 2. М., 1996.
41. Методические подходы к исследованию проблем теневой экономики / А.И. Татаркин, А.А. Куклин, Г.А. Агарков, Г.П. Быстрой и др. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики Уро РАН, 2002.
42. Минина Ю.В. Неналоговые платежи в недропользовании: финансово-организационный аспект//Вестник Томского Государственного университета. 2011. №1(13).
43. Невирович В.С. Уголовно-правовое противодействие незаконной добыче водных биоресурсов: Научное издание. - СПб., 2008.
44. О состоянии и охране окружающей среды РФ в 2008 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/part/?pid=1032>
45. О федеральном бюджете на 2009 и плановые 2010 и 2011 гг. [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.12.04. №173-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф.М., 2010.
46. Об утверждении Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с досрочным прекращением права пользования участками недр при нарушениях условий пользования недрами [Электронный ресурс]: Распоряжение Министерства

природы РФ от 26.12.02 №511-р // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.

47. Остапкович Г. Оценка ненаблюдаемой экономической деятельности в розничной торговле // Экономист, 2002. № 10.

48. Охрана окружающей среды в России. 2008. М.: Росстат, 2008.

49. Папаева В., Хадури Н. Об институциональном анализе теневой экономики и особенностях ее проявления // Общество и экономика, 2003. № 6.

50. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Статут, 2000.

51. Письмо Ростехнадзора от 27.04.2007а № 04-09/452 «О применении коэффициента к нормативу платы».

52. Поршнев А.Г., Вишняков Я.Д. и др. Бизнес и окружающая среда: маркетинг жизнеобеспечения // Экология и промышленность России. 1999, № 2.

53. Преступления в сфере природопользования в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной Среды / Ермаков В.Д., Жевлаков Э.Н., Кудрявцева Е.С. и др.; Под общ. ред. Ермакова В.Д.; НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос.Федерации. - М., 1996.

54. Преступления в сфере природопользования в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной Среды / Ермаков В.Д., Жевлаков Э.Н., Кудрявцева Е.С. и др.; Под общ. ред. Ермакова В.Д.; НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос.Федерации. - М., 1996.

55. Приоритеты национальной экологической политики России // под ред. В.М. Захарова. М.: наука, 1999.

56. Приоритеты национальной экологической Политики России Ответственный редактор В.М. Захаров. Москва, 2009.

57. Пыршева М.В. Глобальные экологические проблемы мировой экономики. Москва, 2010.

58. Российский статистический ежегодник. 2008. М.: Росстат, 2008.

59. Россия в цифрах. 2009. М.: Росстат, 2009.

60. Савиченок И.А. Проблемы возбуждения уголовных дел по экологическим преступлениям //Сибирский юридический вестник. – 2004. – № 3. <http://law.isu.ru/ru/science/vestnik/20043/savichenko.html>

61. Сайт Департамента по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области. URL: <http://nedra.tomsk.ru>

62. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIV. М., 1980.
63. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. X. М., 1955.
64. Сборник международных соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995.
65. Сборник рекомендаций Хельсинкской комиссии. СПб., 2001.
66. Сквозников В. Проблемы оценки теневой экономики // Вопросы статистики, 2001. № 12.
67. Скопина И.В. Развитие региональных потребительских рынков. Киров: ВятГУ. 2004.
68. Тарасов М. Усиление роли государства по ограничению теневой экономики в России // Проблемы теории и практики управления, 2002. № 2.
69. Туманов С.С. Комплекс экспертиз по делам об экологических преступлениях: особенности методики назначения: Научное издание. - СПб., 2008.
70. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. СПб., 2001.
71. Уголовный кодекс Аргентины. СПб., 2004.
72. Уголовный кодекс Дании. М., 2001.
73. Уголовный кодекс Испании. М., 1998.
74. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. Владивосток, 1999.
75. Уголовный кодекс Кыргызской Республики. СПб., 2002.
76. Уголовный кодекс Латвийской Республики. СПб., 2001.
77. Уголовный кодекс Польши. СПб., 2001.
78. Уголовный кодекс Республики Болгария. СПб., 2001.
79. Уголовный кодекс Республики Молдова. Кишинев, 2002.
80. Уголовный кодекс ФРГ. М., 2000.
81. Уголовный кодекс Японии. Владивосток, 2002.
82. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»
83. Федеральный закон РФ «О недрах» [Электронный ресурс]: от 21.02.1992 №2395-1 (ред. От 17.07.2009) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.
84. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. № 131-ФЗ (ст. 15, 16) в ред. от 29.11.2010.
85. Форум «Экологическое законодательство и бизнес». Приложение к газете «Ведомости». 2005 (Ноябрь).

86. Характеристика коррупционных проявлений в сфере использования и охраны естественных природных ресурсов/ <http://for-expert.ru>
87. Хейне П. Экономический образ мышления. М.: Новости, 1991.
88. Шаретдинов Э.Ф. Экология Республики Башкортостан: Учеб. пособ. – Уфа: БАГСУ, 2006.
89. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, А. Эндерс, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003.
90. Экологическое право: от идей к практике / Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г., Колбасов О.С.; Ин-т государства и права РАН. - М.: 1997.
91. Экология, охрана природы и экологическая безопасность: Учеб. пособие для системы повыш. квалиф. и период. гос. служащих / Под общей ред. проф. В.И. Данилова-Данильяна. М., 1997.
92. Экономика и экология: равновесное развитие / Под науч. ред. проф. С.И.Андреева, проф. Н.Ф. Газизуллиной. – Казань, 1999.
93. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей при пользовании недрами [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010.
94. <http://for-expert.ru>
95. <http://www.nalog.ru>
96. <http://www.neftegazexpert.ru>
97. <http://www.wwf.ru>
98. www.bashnadzor.ru – официальный сайт Управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Республике Башкортостан.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теневизация экономических отношений в сфере природопользования как угроза экономической безопасности России	6
1.1. Содержание теневых экономических отношений в сфере природопользования	6
1.2. Усиление теневой составляющей экономических отношений в сфере природопользования как тенденция развития современной России	33
1.3. Целевые ориентиры нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования	51
Глава 2. Инструментарий противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования в современных условиях	71
2.1. Зарубежный опыт противодействия теневым экономическим отношениям в сфере природопользования: возможность адаптации к российской действительности	71
2.2. Направления нивелирования теневых экономических отношений в сфере природопользования	95
2.3. Система мер и мероприятий противодействия коррупционным отношениям в сфере природопользования	113
Заключение	130
Список литературы	142