

УДК 343.9

Д.К. ЧИРКОВ,

*кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, г. Москва,*

Л.В. ОЛЕЙНИК,

советник

Правовое управление Департамента земельных ресурсов г. Москвы

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье рассматриваются вопросы коррупционной составляющей в сфере земельного законодательства. Анализируются основные схемы совершения правонарушений в данной сфере на конкретных примерах. Подробно рассматриваются основные проблемные участки в земельном секторе не только на территории России, но и зарубежных стран. Также предлагаются пути решения для искоренения коррупции в земельном секторе.

Ключевые слова: земельный участок; объект гражданского оборота; коррупция; получение взятки; административная коррупция; политическая коррупция.

Земельный участок относится к одним из самых высоколиквидных объектов недвижимого имущества, который, при комплексном и грамотном подходе, дает возможность усилить позиции на рынке и заложить основу под будущие проекты. В тоже время земельные участки являются «лакомым куском» для разного рода мошенников, а также представителей органов государственной власти, местного самоуправления, способствующих реализации коррупционных схем.

К наиболее характерным теневым схемам совершения правонарушений в сфере земельных отношений относится взяточничество и превышение служебных полномочий при формировании и последующем распоряжении земельными участками, которое заключается в следующем:

– предоставление земельных участков в нарушение норм действующего законодательства (например, на бесконкурсной основе, в случае если процедура торгов является обязательной);

– перевод земель из одной категории в другую, не предусмотренную для данных целей с последующим предоставлением в собственность соответствующих лиц (например, перевод земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов);

– покровительство лиц, а также «закрытие глаз» на их действия по незаконному использованию земельных участков (например, нецелевое использование или самовольное занятие земельных участков).

Вышеперечисленные действия соответствующих лиц являются основными при реализации схем с коррупционной составляющей.

Коррупция в земельном секторе сравнима с клещом, который впивается глубоко под кожу и поражает ближайшие слои эпидермиса, и в случае неконтролируемого упущения может привести к печальному исходу. Но если вовремя принять меры по предотвращению «укуса», пагубных последствий не возникнет, либо они, по крайней мере, будут сведены к минимуму.

Коррупцию можно рассматривать через призму двух основных форм: административную коррупцию [1] и политическую [2] на уровне представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Административная коррупция выражается в форме взяточничества за предоставление различных услуг в земельной сфере, таких как:

– регистрация права собственности объектов, не относящихся к объектам недвижимого имущества (объектов некапитального строительства), с целью последующей приватизации земельного участка в соответствии со ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации;

– кадастровый учет земельного участка в «нужных границах»;

– изменение разрешенного и целевого использования земельного участка для последующего извлечения прибыли и т.д.

Данный вид коррупции зачастую процветает в регионах страны, где открытость и контроль за действиями чиновников минимизированы по сравнению со столицей.

Типичным примером является арест 17 апреля 2012 г. главы администрации Конаковского района Тверской области Виктора Крысова, задержанного в Москве по обвинению в получении взятки. По версии следствия, чиновник запросил у одного из московских бизнесменов 1,5 млн долларов за возможность получить участок в 8 га земли у Ивановского водохранилища в Тверской области, рядом с президентской резиденцией «Русь» (Завидово). Еще осенью 2010 г. столичный предприниматель заявил, что в 2008 г. оформил в долгосрочную аренду у тверской предпринимательницы участок размером 8 га, начав строить там дом отдыха. Через два года, решив выкупить участок, обратился к местным чиновникам с соответствующим волеизъявлением. Однако местные чиновники якобы заявили бизнесмену о невозможности оформления участка в собственность, в связи с ошибочным изначально оформлением земли на тверскую предпринимательницу, указав, что земельный участок принадлежит администрации. А значит, возведенные постройки на участке являются незаконными, впрочем, как и непосредственное его использование. В ходе разговора чиновники якобы заявили, что могут решить все проблемы с землей за взятку в 2,8 млн долларов, впоследствии снизив размер до 1,5 млн долларов.

Благодаря бдительности бизнесмена данная коррупционная деятельность чиновников была успешно пресечена оперативниками ГУ МВД по ЦФО [3].

Политическая коррупция направлена на извлечение выгоды от использования земельных участков в выгодном варианте для того или иного чиновника или группы лиц с учетом предоставленных им должностных полномочий.

Наглядно признаки политической коррупции прослеживаются в широко известном деле «Интеко». Согласно межправительственным соглашениям между СССР, Индией, КНР и Республикой Куба от 1977–1984 гг., участки земли площадью 16 га, расположенные в нынешнем Западном округе Москвы, предназначались под застройку дипломатических миссий. Однако по каким-то причинам участки не использовались

по прямому назначению, а находились в распоряжении подмосковного совхоза «Матвеевское». Право собственности «Матвеевского» на участки в 2003 г. было зарегистрировано с нарушением. Глава администрации Одинцовского района выдал свидетельство о праве собственности, но представленные на оформление собственности документы не были проверены должным образом.

Впоследствии эти земли приобрело ООО «Территориальная дирекция «Сетуньская», которое принадлежит главе «Интеко». Другое ООО «Территориальная дирекция «Волинская», также принадлежащее Батуриной, приобрело соседние участки. Таким образом, они получили в собственность около 58 га земли. А в 2009 г. «Интеко» объявило, что эти земли проданы в счет погашения долга, но покупателя не называло. За счет этих средств компания погасила долги перед кредиторами. При этом, как установили проверяющие, фактическим хозяином уже проданной земли, застройщиком и выгодоприобретателем при реализации проектов на ней осталось «Интеко».

Примечательно в части проявления политической коррупции, что главой «Интеко» является Елена Батурина, супруга экс-мэра Юрия Лужкова. Распоряжение Правительства Москвы о проектировании и строительстве на вышеупомянутых земельных участках многофункционального комплекса «Сетунь-Хиллс» было подписано в 2008 г. Юрием Лужковым.

В свою очередь, на региональном уровне ярким примером политической коррупции является дело о выделении участков под дачи на Бородинском поле. 24.09.2012 Можайским городским судом бывшая глава поселения Бородинское Майя Склюева приговорена к 5 годам лишения свободы за незаконное выделение земельных участков под дачное строительство на Бородинском поле. По данным следствия, М. Склюева подделала свидетельства о регистрации собственности на четыре участка, оформив их на своих ближайших родственников: мать и мужа. Кроме того, глава поселения незаконно приняла решения об изменении разрешенного вида использования десяти участков, в результате чего 38 га предназначались под дачное строительство [4].

При проверке следователями более ста похозяйственных книг был выявлен круг лиц – жителей Можайского района, владеющих земельными

участками с 1993 г. По результатам проведенной почерковедческой экспертизы было выявлено, что М. Склюева сфальсифицировала подписи главы Бородинского сельсовета в свидетельствах о праве собственности на упомянутые участки.

Вышеперечисленные схемы – это только единичные примеры происходящей действительности в стране. Россия не единственная страна, в которой земельный удел является соблазном для некоторых представителей властей.

В Мексике, например, взятки чиновникам, в чьем ведении находится распоряжение земельными участками, оказались в числе 10 наиболее распространенных проявлений коррупции. В Бангладеш ситуация оказалось еще плачевнее. Там они оказались в числе трех самых распространенных проявлений коррупции. При этом размеры взяток, которые отплачивают чиновникам, оказались самыми большими. Министерство земельных ресурсов Кении оказалось в четверке наиболее коррумпированных правительственных учреждений этой страны. Согласно высказываниям председателя антикоррупционного комитета Казахстана, Алматинская земельная инспекция признана самой коррупционной после сферы госзакупок. Таких примеров можно привести множество. Это повсеместная проблема стран в основном с переходным периодом развития.

Как недавно было отмечено президентом Российской Федерации Владимиром Путиным, главной причиной коррупции является закрытость и непрозрачность. По заявлению президента, действующая система землепользования устарела, необходимо создать «прозрачную и удобную для бизнеса и граждан модель». «Должно быть четкое понимание того, где и что можно строить, какие есть ограничения по использованию того или иного участка» [5], – пояснил Путин и предложил сформировать единый открытый информационный ресурс о земельных участках.

Безусловно, создание открытого доступа к информационному ресурсу поспособствует в преодолении искоренения коррупции в земельном секторе. Обладание сведениями о том или ином земельном участке, а также открытость действий по предоставлению услуг в данной сфере позволит сократить возможность применения различных теневых схем ввиду публичности данного процесса. Начало уже положено, с недавних пор на сайте

Управления Росреестра по Москве мы можем наблюдать публичные кадастровые карты земельных участков, где в свободном доступе можно получить некоторые основные сведения о земельных участках, такие как: кадастровый номер, площадь, сведения о зарегистрированных правах на участок. На сайте Департамента земельных ресурсов города Москвы предусмотрена возможность самостоятельного контроля за готовностью испрашиваемого выпуска документа по предоставлению установленной регламентом услуги.

Отсутствие даже самой элементарной информации о земельном участке как объекте гражданского оборота в открытом доступе, низкий уровень информированности населения, неконтролируемое использование, неэффективное распоряжение, перераспределение земельных участков региональными органами власти приводит в итоге к подрыву социальной стабильности, падению экономического роста страны в целом.

В свою очередь развитие, усовершенствование существующих начал публичности влечет за собой необходимость выработки единого подхода с утвержденными нормативами по формированию и предоставлению земельных участков различных категорий с целью исключения принятия «творческого» решения чиновничьим аппаратом по реализации того или иного земельного участка для «избранных» лиц, в том числе устранения существующих противоречий норм законодательства субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному для отсутствия соблазна использовать данную «лазейку» в реализации прав на земельные участки.

Список литературы

1. Что стоит за «загрязняющей рукой» правительства в переходном периоде // «Трансформация» (Издание ЕБРР/Всемирного банка и Института Уильяма Дэвидсона). – Киев, 2000. – № 2–3.
2. Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. – М., 2008.
3. URL: http://www.mvd.ru/news/show_92259
4. К 5 годам заключения приговорена экс-чиновник по делу о незаконном выделении участков под дачи на Бородинском поле. – URL: <http://www.ntv.ru/novosti/339957/#ixzz29X8uKkHa>
5. URL: <http://www.newsfiber.com/p/s/h?v=E7enQ8zprdt0%3D+ZcRkX1jFlck%3D>

В редакцию материал поступил 18.10.12

Информация об авторах

Чирков Дмитрий Константинович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, г. Москва

Адрес: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, тел.: (499) 256-15-65

E-mail: Dk8888@mail.ru

Олейник Людмила Васильевна, советник, Правовое управление Департамента земельных ресурсов г. Москвы

Адрес: 115054, Москва, ул. Бахрушина, 20, тел.: (495) 959-19-55

E-mail: oleynik_lv@mail.ru

D.K. CHIRKOV,

PhD (Law), Associate Professor, Senior Researcher

Scientific Research Institute of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow,

L.V. OLEYNIK,

Counselor of the Law Office of the Department of land resources, Moscow

CORRUPTION COUNTERACTION IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

The article views the issues of corruption constituent in the sphere of land legislation. The basic patterns of committing crimes in this sphere are analyzed on certain examples. The main problem zones in the land managing sector in Russia and abroad are viewed in detail. Certain ways of solving problems with corruption in land sector are suggested.

Key words: ground area; object of civil circulation; corruption; bribery; administrative corruption; political corruption.

References

1. Chto stoit za "zagrebushchei rukoi" pravitel'stva v perekhodnom periode (What is standing behind the "greedy paw" of the government in transition period), *"Transformatsiya"* (Izdanie EBRR/Vsemirnogo banka i Instituta Uil'yama Devidsona), Kiev, 2000, No. 2-3.

2. Kabanov P.A., Raikov G.I., Chirkov D.K. *Politicheskaya korruptsiya v usloviyakh reformirovaniya rossiiskoi gosudarstvennosti na rubezhe vekov* (Political corruption under reforming the Russian statehood at the verge of centuries). Moscow, 2008.

3. http://www.mvd.ru/news/show_92259

4. *K 5 godam zaklyucheniya prigovorena eks-chinovnik po delu o nezakonnom vydelenii uchastkov pod dachi na Borodinskom pole* (Ex-official is sentenced to 5 years of prison for illegal allocating land for summer houses on Borodinskoye Pole), available at <http://www.ntv.ru/novosti/339957/#ixzz29X8uKkHa>

5. <http://www.newsfiber.com/p/s/h?v=E7enQ8zprdt0%3D+ZcRkX1jFlck%3D>

Information about the authors

Chirkov Dmitriy Konstantinovich, PhD (Law), Senior Researcher, Scientific Research Institute of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow

Address: 15 2nd Zvenigorodskaya Str., 123022, Moscow, tel.: (499) 256-15-65

E-mail: Dk8888@mail.ru

Oleynik Lyudmila Vasilyevna, Counselor of the Law Office of the Department of land resources, Moscow

Address: 20 Bakhrushina Str., 115054, Moscow, tel.: (495) 959-19-55

E-mail: oleynik_lv@mail.ru
