

ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ ДОРОФЕЕВ,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры организации оперативно-розыскной деятельности
ФГКОУ ВПО «Академия управления МВД России»;

РАЛИФ РАЛИФОВИЧ ВАЛИТОВ,
врио начальника полиции ОМВД по Благовещенскому району г. Благовещенска
Республики Башкортостан

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ В СФЕРЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ (ОПЫТ РЕГИОНОВ)

На основе опыта отдельных регионов страны рассматриваются наиболее перспективные направления организации оперативно-розыскной деятельности территориальных органов внутренних дел по борьбе с преступлениями в сфере лесопользования.

Ключевые слова: декриминализация сферы лесопользования, спутниковый мониторинг лесов, дендрохронологическая экспертиза, информационное обеспечение ОВД.

I.N. Dorofeev, PhD (Law), Assistant Professor, Subdepartment of Organizing Operative-and-Search Activities, Russia MI Academy of Management; e-mail: amvd@mail.ru, tel.: 8 (499) 745-81 -59;

R.R. Valitov, Acting as Police Head, Blagoveshchensk City Police Unit, Republic of Baahkortoatan; e-mail: valral@bk.ru, tel.: 8 (347) 662-19-73.

Prospective trends of organizing operative-and-search activities of Russia MI territorial units in combating crimes in the sphere of forest exploitation (the experience of regions).

Based on the experience of some regions of the country, the most prospective trends of operative-and-search activities of territorial MI units in combating crimes in the sphere of forest exploitation are examined.

Key words: decriminalization of the sphere of forest exploitation, satellite forest monitoring, dendrochronological examination, police data support.

На долю России приходится 22% мировых лесных запасов, однако использование богатого ресурсного потенциала российского лесопромышленного комплекса (ЛПК) является малоэффективным.

По-прежнему основным источником доходов государства от использования леса являются его поставки на экспорт, в структуре которого абсолютно преобладают необработанная древесина (70-80%) и пиломатериалы. Позиции России на мировом рынке ухудшены из-за демонополизации экспорта леса. Вместо единой советской организации «Экспортлес» возникло несколько тысяч фирм-экспортеров, которые самостоятельно определяют свою сбытовую стратегию и хозяйственную политику. Это в итоге разрушило

ранее имевшееся конкурентное превосходство. В результате Россия от лесного экспорта имеет сравнительно небольшую валютную выручку порядка 5 млрд долларов. При этом, экспортируя более 50 млн м³ древесины в год, как правило, получает затем ее обратно в виде готовой продукции с высокой добавленной стоимостью. Для сравнения укажем, что Финляндия экспортирует меньший объем древесины, но получает более 10 млрд долларов за счет ее глубокой переработки. В Канаде этот показатель составляет 26 млрд долларов, в США - 16, в Швеции - 12¹.

В настоящее время лесной комплекс развивается в соответствии со Стратегией развития лесопромышленного комплекса России до 2020 г.,

согласно которой в 5 раз должен быть сокращен экспорт необработанной древесины и в 4,3 раза увеличен объем производства отечественной лесобумажной продукции. Для развития отечественного лесопромышленного комплекса в отрасль планируется инвестировать порядка 2,3 млрд рублей.

Однако реализация этих целей принципиально невозможна, прежде всего, без принятия соответствующих правовых и организационных мер по декриминализации сферы лесопользования. Так, по данным Федерального агентства лесного хозяйства, ежегодно в Российской Федерации фиксируется порядка 30 тыс. фактов незаконных рубок, ущерб от которых оценивается на сумму в 12-14 млрд рублей.

Специалисты в ходе выборочного исследования статистических данных пришли к выводу, что в структуре зарегистрированных преступлений в сфере лесопользования преобладают следующие виды правонарушений: незаконная рубка лесных насаждений - 69,4%; коррупционные преступления - 17,1%; контрабанда (ст. 226.1) - 3,5%; подделка документов - 3,1%; уклонение от уплаты налогов физическими лицами и организациями - 4,9%; незаконное предпринимательство - 3%².

В апреле 2013 г. Президент РФ В. Путин провел в Улан-Удэ заседание президиума Госсовета России, на повестке для которого был рассмотрен вопрос, посвященный повышению эффективности функционирования лесного комплекса Российской Федерации. Глава государства отметил, что основными проблемами отечественного лесного хозяйства наряду с недальновидными, непродуманными финансовыми, кадровыми, управленческими решениями остаются приписки и коррупция. Особенно это коснулось темы проведения лесных аукционов, которые выигрывают, как правило, коммерческие структуры, приближенные к коррумпированным чиновникам органов исполнительной власти. Например, в прошлом году из федерального бюджета на работы по оценке и учету лесных участков было направлено 300 млн рублей. Однако Президент России сомневается в рациональном их использовании, поэтому дал поручение проанализировать, насколько эффективно используются уже выделенные средства и идут ли они на решение первоочередных проблем лесной сферы.

Но при этом возникает вопрос, какое же ведомство будет проводить проверку обоснованности использования бюджетных средств, если одной из причин продолжающейся криминализации лесной отрасли является именно ослабление надзорных функций государства. Проблема заключается в следующем. После вступления в 2007 г. в силу нового Лесного кодекса Российской Федерации система органов государственного

управления лесами в очередной раз претерпела существенные изменения. В результате проведенной административной реформы в лесхозах произошла реорганизация и на их базе были сформированы лесничества и лесопарки. При этом произошло существенное сокращение численности сотрудников государственных учреждений со 180 тыс. до 30 тыс. человек. Например, в Красноярском крае на одно уполномоченное должностное лицо по осуществлению государственного лесного контроля и надзора приходится территория обслуживания лесного фонда площадью 1,3 млн гектаров¹.

В ходе административной реформы 2009-2011 гг. системы МВД России «лесная милиция» была реорганизована. Можно констатировать, что государство в лесной сфере неэффективно выполняет свои регулятивные функции.

1. Криминализация лесного хозяйства России: общее и особенное.

Уровень и формы проявления криминализации лесного хозяйства существенно варьируются в различных регионах России. Рассмотрим ситуацию на примере отдельных регионов России, ориентированных на экспорт древесины в Китай.

Потребности китайского национального рынка в древесине продолжают расти, однако правительство КНР ввело мораторий на 50 лет на вырубку собственных лесов. По расчетам китайских экспортеров, дефицит древесины в ближайшие годы должен составлять ежегодно 45-50 млн м³, который предполагается восполнять за счет долговременных поставок леса из России. В этой связи китайская сторона приложила серьезные усилия к организации как легальных, так и нелегальных поставок российского леса из приграничных районов.

Результаты анализа оперативной обстановки, складывающейся в приграничных территориях с Китаем, свидетельствуют, что теневой лесной бизнес является следствием общей криминальной ситуации в регионе, экономической основой которого служат средства, полученные от реализации поставок товаров широкого потребления из КНР. Зачастую такие средства вкладываются в древесину, которая затем различными путями вывозится в Китай.

Сотрудниками практических органов отмечается наличие в регионе многолетней отлаженной системы не только оформления и получения фиктивных документов на лес, но и каналов доставки «черного нала»⁴.

Китайские граждане на территории приграничных областей-развернули широкую сеть пунктов скупки древесины, в том числе добытой незаконным путем. При этом своей деятельностью они провоцируют демпинг на экспортируемую древесину со стороны региональных производителей. Например, если себестоимость одного м³ древесины у легальных лесозаготовительных

предприятий составляет 2 тыс. рублей, то китайские предприниматели скупают лес у местного населения по 1,8 тыс. рублей.

Только в Читинской области функционируют 260 пунктов скупки древесины в железнодорожных тупиках и более 500 пунктов, в том числе мобильных, действуют непосредственно в лесных массивах. При этом до 60% наличного оборота контролируется гражданами Китая, которые от поставщика никаких документов, подтверждающих происхождение древесины, не требуют. Журналы учета прихода-расхода лесоматериалов на пунктах скупки, как правило, не ведутся, а документы на лесоматериалы заполняются на китайском языке с указанием лишь русских фамилий.

Из-за отсутствия технических возможностей российская таможенная служба не в состоянии обеспечить действенный контроль и проверку легальности оборота экспортируемой лесопродукции на границе. Так, вагоны с лесом прибывают на границу с первым экземпляром государственной таможенной декларации и международным счетом-фактурой, где указываются реквизиты отправителя, вес груза и наименование фирмы, в адрес которой направлен груз. Такой пакет документов внешнеэкономической сделки не позволяет правоохранительным органам в отведенные законом сроки установить место приобретения древесины или пиломатериалов, а также судить о легальности нахождения в обороте указанной продукции. Учитывая высокую загруженность приграничных таможен, проводимые проверки объемов не всегда эффективны: только через железнодорожный пункт пропуска станции Забайкальск может проследовать в КНР порядка 250 вагонов с древесиной в сутки.

Достаточно парадоксальной выглядит ситуация, когда сами контролирующие органы издают ведомственные нормативные правовые акты, существенно снижающие эффективность мер по борьбе с правонарушениями в сфере лесопользования. Так, приказом ФТС России от 22 октября 2007 г. № 1291 «О совершенствовании таможенного оформления и таможенного контроля круглых лесоматериалов» были введены в действие методики выполнения измерений на единицу подвижного состава. Согласно этой методике при исчислении объема леса на одно транспортное средство допускаются границы относительной погрешности в пределах 8%. Это означает возможность перегруза в 5-6 м³ на один железнодорожный вагон. При выявлении завышения фактического объема над заявленным, составляющим не более 8%, экспортер не может быть привлечен даже к административной ответственности.

Поэтому можно констатировать, что низкая эффективность эксплуатации лесных ресурсов является в значительной степени мнимой и убы-

точной исключительно для интересов государства, поскольку значительная часть доходов от лесного хозяйства связана с незаконным вырубом леса и с нелегальным вывозом его за рубеж различными видами транспорта, а потому скрыта от официального учета.

2. Актуальные направления в совершенствовании организации оперативно-розыскной деятельности территориальных органов внутренних дел в сфере лесопромышленного комплекса.

В создавшейся ситуации существенно возрастает роль оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступлениями в сфере лесопользования. Однако причина ее недостаточной эффективности кроется, прежде всего, в низкой степени реализации ее организационных аспектов,

Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют, что в современных условиях в организации борьбы с преступлениями в сфере лесопользования важнейшее место отводится нормотворческой функции, информационному обеспечению оперативных подразделений полиции, а также организации их внешнего и внутреннего взаимодействия. Необходимость реализации указанных функций в организации оперативно-розыскной деятельности по борьбе с указанной категорией преступлений можно продемонстрировать на примере положительного опыта ГУ МВД России по Красноярскому краю, Управления МВД России по Вологодской области и МВД по Республике Башкортостан.

Приоритетным направлением в системе мер по декриминализации лесной сферы является участие сотрудников ОВД в разработке базовых нормативных правовых актов, оказывающих воздействие на различные социально-экономические процессы регионов.

Примером успешной реализации нормотворческой функции может служить участие представителей ГУ МВД Красноярского края в разработке Закона Красноярского края от 30 июня 2011 г. № 12-6058 «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Красноярского края», которым в целях предотвращения незаконного оборота древесины установлен их порядок организации на территории края. В соответствии с положениями данного Закона пункты приема и отгрузки древесины подлежат обязательной постановке на учет в органе исполнительной власти оказывающем государственные услуги и управляющем государственным имуществом в области лесных отношений; должен быть регламентирован порядок учета принимаемой и отгружаемой древесины; установлен перечень документов, необходимых при транспортировке древесины.

Внесены изменения в Закон края «Об административных правонарушениях», который устанавливает штрафные санкции: для юридических лиц от 300 до 500 тыс. рублей, для физических лиц от 4-5 тыс. рублей, для индивидуальных предпринимателей - от 40 до 50 тыс. рублей.

Данные меры создали необходимые правовые механизмы воздействия со стороны органов внутренних дел на различные криминальные процессы в сфере лесопользования.

Одним из перспективных направлений в системе оперативно-розыскных мер, направленных на декриминализацию сферы лесопользования, является повышение уровня информационного обеспечения оперативных подразделений путем использования возможностей дистанционного спутникового мониторинга - специального вида обследования лесов с применением материалов космической съемки.

В условиях значительного сокращения численности правоохранительных и контролирующих органов с помощью спутникового мониторинга можно целенаправленно использовать имеющиеся в их распоряжении силы и средства. Например, в 2012 г. в Республике Башкортостан лесными инспекторами в целях обеспечения соблюдения лесного законодательства было проведено более 32 тыс. патрулирований, в том числе 900 - совместно с правоохранительными органами и налоговой службой. Использование результатов спутникового мониторинга позволит сократить количество таких мероприятий, проводя их более целенаправленно и адресно с учетом зафиксированных расхождений.

По мнению специалистов, эффективность использования космических снимков обусловлена их повышенной обзорностью, а также повторяемостью съемки одной и той же местности с заданной или периодической регулярностью.

Работы по проведению дистанционного мониторинга за соблюдением основных правил и нормативов лесопользования осуществляются ФГУП «Рослесинфорг».

Проведенный в некоторых регионах России аэрокосмический мониторинг лесного фонда показал превышение фактических объемов незаконных рубок над заявленными в 3 раза.

Отсутствие единой системы учета субъектов предпринимательской деятельности в сфере лесопользования на федеральном и региональном уровнях, а также разобщенность имеющихся информационных систем и массивов правоохранительных и контролирующих органов существенно снижают эффективность всей правоохраны в сфере сохранности лесов. В связи с этим следует обратить внимание на положительный опыт информационного обеспечения сферы лесопользования в Республике Башкортостан.

Министерством лесного хозяйства РБ внедрена информационная система «Реестр выделения леса». Кроме того, специалистами данного ведомства разработана Инструкция о порядке внесения информации по договорам купли-продажи лесных насаждений и договорам аренды.

В реестр вносится подробная информация о каждом лесозаготовителе с момента начала заготовки древесины и до сдачи деляны, а также информация о перевозчиках леса. Информация реестра позволяет комплексно подходить к вопросам распоряжения лесами республики. Так, имея доступ к данной информационной системе, органы внутренних дел могут незамедлительно проверить полученную оперативно-розыскную информацию в отношении конкретного лесопользователя. Сотрудники ГИБДД при досмотре документов лесовозов оперативно получают информацию о происхождении и легальности заготовленной древесины через диспетчерский пункт Министерства лесного хозяйства. Налоговые органы с помощью данной информационной системы могут выявлять хозяйствующих субъектов, ведущих незаконную предпринимательскую деятельность в сфере лесопользования, а таможенные органы - оперативно проверить легальность происхождения древесины при проведении экспортных операций.

Внедрение данной системы позволило достичь существенного результата. Объем незаконно заготовленной древесины в Башкортостане сократился в 1,6 раза, а ущерб, причиненный лесному фонду, уменьшился в 2 раза. Сотрудниками территориальных органов УФС России по Республике Башкортостан по результатам контрольной деятельности в сфере заготовки и оборота лесных ресурсов дополнительно начислено в бюджет 29,8 млн рублей, уменьшены ранее заявленные убытки на сумму 3,2 млн рублей.

Обобщение практики деятельности в сфере лесного хозяйства показало, что в тех регионах, где имеются интегрированные базы данных на лесопользователей, органы внутренних дел могут адресно осуществлять оперативно-розыскные мероприятия. Сотрудники полиции считают целесообразным, чтобы такие информационные базы содержали следующий объем сведений: о лесных участках, переданных в аренду; лесных декларациях; договорах купли-продажи лесных насаждений; экспортных документах лесопроизводства; местах хранения и отгрузки древесины.

В организации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в сфере лесопользования важное место занимает взаимодействие оперативных подразделений ОВД с почвенно-ботаническими лабораториями Экспертно-криминалистических центров ГУ - УМВД России (далее - ЭКЦ).

Сотрудники ЭКЦ проводят различные виды экспертиз: дендрохронологические, ботанические, почвоведческие, трасологические, дактилоскопические, биологические, а также экспертизы материалов, веществ и изделий.

В настоящее время одним из перспективных направлений, доказывающих законность нахождения древесины в легальном обороте, а также формирующих доказательные выводы в судебных ботанических экспертизах, назначаемых при расследовании преступлений, связанных с незаконными рубками лесных насаждений, является применение метода дендрохронологии.

Специалисты в ходе исследований пришли к выводу, что динамика приростов годичных колец любого дерева имеет четко выраженную корреляцию с климатическими и экологическими условиями его местопроизрастания⁵.

Годичные тренды (направления) прироста у группы деревьев одной породы изменяются более или менее согласованно, особенно в части определенных угнетений, приходящихся на годы с максимально неблагоприятными условиями для роста древесины. При отсутствии синхронности в колебаниях ширины годичного прироста можно утверждать, что деревья происходят из разных географических точек или из разных типов местопроизрастаний⁶.

В связи с этим одним из важнейших вопросов, решаемых в ходе дендрохронологической экспертизы, становится установление предположительного участка местности, на котором произрастало дерево. Кроме того, возможна также идентификация целого по частям, не имеющим общей линии разделения (установление частей ствола одного дерева).

Данная проблематика особенно актуальна для тех регионов, по территории которых проходит большой транзит древесины. Нередко, пользуясь этим обстоятельством, злоумышленники оформляют незаконно полученную древесину как якобы полученную ими из других лесодобывающих регионов. Ранее у правоохранительных органов отсутствовали методики оперативной проверки полученных сведений.

Внедрение методов дендрохронологии в экспертную практику началось в структуре МВД России с 2006 г. в Экспертно-криминалистическом центре Управления МВД России по Вологодской области⁷. За период с 2006 по 2011 г. в ЭКЦ УВД по Вологодской области было выполнено более 90 судебных ботанических экспертиз с применением методов дендрохронологии.

Основными вопросами, на которые можно получить ответ, используя методы судебной дендрохронологии при производстве судебных ботанических экспертиз, являются следующие:

к каким породам древесины принадлежат образцы, представленные на экспертизу;

имеют ли образцы древесины, изъятые с транспортного средства, из лесопильного цеха, строения и т.д., и образцы, изъятые с пней, от порубочных остатков, с бревен и т.д., изъятые с мест(а) лесонарушений(ия), общую групповую принадлежность;

произрастали ли ранее деревья, образцы которых изъятые с транспортного средства, из лесопильного цеха, строения и т.д., на месте(ах) лесонарушения(ий) (незаконная рубка) или на месте(ах) законной заготовки древесины;

не являлись ли ранее образцы древесины, представленные на экспертизу, частями ствола одного и того же дерева;

в какой географической части и в каких лесорастительных условиях субъекта РФ могло произрастать дерево (деревья);

в каком календарном году и в каком сезоне года срублено дерево (группа деревьев);

на сколько лет позже/раньше срублено дерево (группа деревьев) по сравнению с другим деревом (группой деревьев)⁸.

Итак, совершенствование организационных аспектов оперативно-розыскной деятельности, а также внедрение новых форм и методов работы в практику подразделений полиции территориальных органов МВД России позволяют значительно повысить эффективность правоохраны в сфере лесопользования.

¹ Козырева Г.Б. Социально-экономические последствия лесной политики современной России // Научные доклады. - М.: МОНФ, 2007. № 197. С. 96.

² Шиятов С.Г., Ваганов Е.А. и др. Методы дендрохронологии. Ч. I: Основы дендрохронологии. Сбор и получение древесно-кольцевой информации: Учебно-методическое пособие. - Красноярск: КрасГУ, 2000.

³ Кузнецов П.Г. Об опыте борьбы с экономическими преступлениями и коррупционными преступлениями в сфере лесопользования (по материалам ГУ МВД России по Красноярскому краю): Сборник статей вузовской научно-практической конференции. - М., 2012. С. 92.

⁴ Там же. С. 93.

⁵ Липаткин В.А., Пальчиков С.Б., Румянцев Д.Е. и др. Разработка проекта методики и технологии идентификации происхождения древесины с целью подтверждения легальности ее заготовки на основе дендрохронологической информации (отчет о научно-исследовательской работе). - М.: МГУЛеса, 2009.

⁶ Шиятов С.П., Ваганов Е.А. и др. Указ. соч.

⁷ Жаворонков Ю.М. Использование потенциала ЭКЦ УВД по Вологодской области в раскрытии и расследовании преступлений, связанных с незаконными рубками лесных насаждений: Бюллетень судейского сообщества Вологодской области. 2009. № 13. С. 115,116.

⁸ Жаворонков Ю.М. Назначение судебных экспертиз при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с незаконными рубками леса: Методические рекомендации. - Вологда: УВД по Вологодской области, 2011.