

ТЕНЕВОЙ ОБОРОТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА*

*Н.Г. ЦЫПАРКОВ, кандидат юридических наук, доцент Минского института управления,
И.И. МАЛАШЕВИЧ, соискатель Академии МВД Республики Беларусь*

В статье рассматриваются проблемы, связанные с теневым оборотом земельных и лесных ресурсов, противодействие этому явлению со стороны правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел. Предлагается понятие теневого оборота – это осуществление права собственности на товарно-материальные ценности (в том числе и природные ресурсы), их потребление, изготовление (разработка, производство и установка), ввоз из-за границы (вывоз), регистрация и учет, использование (применение), хранение, перевозка (пересылка), переработка, предложение к продаже, оптовая и (или) розничная торговля, предпринимательская деятельность с использованием этих товарно-материальных ценностей полностью или в какой-то части производимые с нарушением действующего законодательства, а также использование товарно-материальных ценностей в качестве предмета преступления в преступлениях против собственности и порядка осуществления экономической деятельности, экологической безопасности и природной среды и интересов службы.

Экономическая безопасность государства является сравнительно новым выражением в лексике государственных органов управления экономикой и правоохранительных органов, обеспечивающих защиту интересов государства и личности. Это состояние экономического комплекса, государственной власти, при котором обеспечены защита государственных интересов, развитие экономики, социальной сферы, необходимый оборонный потенциал, при любых, даже неблагоприятных ситуациях, как внутреннего, так и внешнего характера.

Экономическая безопасность государства базируется на материально-вещественной основе, в том числе и на природных ресурсах, находящихся на территории государства. Декларация Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 года «О государственном суверенитете Республики Беларусь» в части 1 статьи 5 определяет, что земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Беларусь, воздушное пространство являются собственностью белорусского народа, которому принадлежат исключительные права владения, пользования и распоряжения. Земля и другие природные ресурсы объявляются основой жизни и деятельности народа, проживающего на данной территории.

В статье 13 Конституции Республики Беларусь указывается на то, что собственность может быть государственной и частной, а недра, воды, леса составляют исключительную собственность

государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства.

Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (далее – Концепция), утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 года №390, к жизненно важным интересам государства относит:

- в экономической сфере – «обеспечение оптимального сочетания государственной поддержки и экономической самостоятельности в развитии сельскохозяйственного производства, создание эффективной системы землепользования» (п. 3.1.11);

- в экологической сфере:
«сохранение биосферы и среды обитания человека в состоянии, обеспечивающем воспроизводство природных систем жизнеобеспечения и возобновляемых ресурсов атмосферы, гидросферы и литосферы» (п. 5.1.1);

- «обеспечение рационального и экологически безопасного использования природных ресурсов (земельных, водных, климатических, недр, растительного и животного мира), экологизация отечественной экономики» (п. 5.1.4).

В связи с этим одним из приоритетных направлений обеспечения безопасности Беларуси является «создание целостной системы общегосударственной системы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов» (п. 5.3.1 Концепции). Причем непосредственно борьба с преступностью как в этой

* Статья поступила в редакцию 25 октября 2007 года.

сфере, так и в целом, отнесена лишь к жизненно важным интересам («совершенствование экономических и правовых условий, препятствующих криминализации экономики» (п. 3.1.14), и «снижение уровня преступности и криминализации общества» (п. 2.1.4) и создающим угрозу безопасности факторам («неприемлемо высокий уровень криминализации общества, рост числа тяжких и особо тяжких преступлений; распространение коррупции» (п. 2.2.6).

Следовательно, к объектам экономической безопасности относятся и природные ресурсы (земля, недра, вода и леса) как составные элементы системы экономической безопасности.

Субъектами экономической безопасности является государство, в лице специальных органов государственного управления и контроля, функциональных, отраслевых, комплексных, которым делегированы государством полномочия по управлению и контролю за объектами системы экономической безопасности – в частности природными ресурсами.

Одним из составных элементов предмета государственной деятельности в области обеспечения экономической безопасности является формирование экономической политики в области использования природных ресурсов, мониторинг факторов, способствующих теневому (незаконному) обороту природных ресурсов и тем самым подрывающих устойчивое социально-экономическое развитие государства, мониторинг внутренних и внешних угроз, связанных с незаконным использованием природных ресурсов, создающих опасность жизненно важным экономическим интересам личности и общества в целом.

Необходимо отметить, что понятия «теневой» и «оборот» как раздельно, так и вместе («теневой оборот») широко используются в научной литературе, в актах законодательства Республики Беларусь, а также в служебных документах различных государственных органов, в том числе органов внутренних дел. В то же время их определения до настоящего времени не существует.

В действующем законодательстве Беларуси дается лишь понятие оборота алкогольной, пищевой спиртосодержащей продукции и пищевой этилового спирту (п. 1 Положения о государственном регулировании производства, оборота и рекламы алкогольной, пищевой спиртосодержащей продукции и пищевого этилового спирта, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 9 сентября 2005 г. №11).

В Гражданском кодексе Республики Беларусь (далее – ГК) неоднократно упоминается «гражданский оборот», но это понятие не раскрывается. В Кодексе Республики Беларусь о земле термин «оборот» применяется исключительно к использованию земель в сельском

хозяйстве («сельскохозяйственный оборот» – ст. 129, 135). Однако и это понятие не раскрывается.

Слово «оборот» используется также в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Республики Беларусь (далее – УК), но это понятие не только не раскрывается, но в ряде случаев его понимание значительно затрудняется.

Понятие «теневой» тесно связано с аналогичным понятием, отнесенным к экономике – «теневая экономика». Однако и последнее точно не определено. В 1990 году теневая экономика ассоциировалась с торговлей вне контроля государства (постановление Совета Министров Белорусской ССР от 12 декабря 1990 г. №308 «О переходе к применению договорных розничных цен на отдельные виды товаров народного потребления»).

Важно отметить, что даже при вынесении приговоров по уголовным делам понимание теневой экономики судьями осуществляется по собственному усмотрению. Так, отсутствуют разъяснения этого понятия в постановлении Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 25 сентября 2003 года №9 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с созданием и деятельностью организованных групп, банд и преступных организаций». При этом именно для «правильного и единообразного применения законодательства» в пункте 10 постановлено, что «деятельность по созданию преступной организации (ч. 1 ст. 285 УК) признается оконченным преступлением с момента совершения любых действий, направленных на формирование преступного сообщества, ... Это может выражаться в ... установлении контроля над субъектами теневой экономики и сферой незаконных услуг, ...».

На основе анализа законодательства можно отметить, что «теневые» процессы – это действия как легальные, так и нелегальные, прибыль от которых до некоторого времени остается вне контроля и учета государства.

На наш взгляд, можно предложить следующий вариант понятия «теневой оборот»: это осуществление права собственности на товарно-материальные ценности (ТМЦ), их приобретение, изготовление (разработка, производство, строительство и установка), ввоз (вывоз) из-за границы, регистрация и учет, использование (применение), хранение, перевозка (пересылка), переработка, предложение к продаже, оптовая и (или) розничная торговля, предпринимательская деятельность с использованием этих ТМЦ, полностью или в какой-то части производимые с нарушением действующего законодательства, а также использование ТМЦ в качестве предмета преступления в преступлениях против собственности, против порядка осуществления экономической деятельности и против интересов службы (экономических преступлениях).

В полном объеме все названные характеристики могут быть отнесены и к понятию «теневой оборот природных ресурсов», в первую очередь – земельных, лесных и водных.

Таким образом, полагаем, что деятельность по пресечению теневого оборота природных ресурсов – одна из составляющих обеспечения экономической безопасности государства. Но на основании данного нами определения, считаем, что одним из основных направлений этой работы должны быть профилактика, выявление, пресечение преступлений, посягающих на природные ресурсы, а также розыск лиц, их совершивших.

Исходя из этого наиболее логичным предположением должно быть утверждение, что эффективная защита природной среды будет обеспечена в ходе профилактики, выявления и пресечение преступлений, предусмотренных главой 26 УК «Преступления против экологической безопасности и природной среды».

Однако практика работы органов внутренних дел (ОВД) свидетельствует об ошибочности данного утверждения по двум основным причинам: отсутствие в ОВД специальных подразделений, ответственных за это направление деятельности; наличие иных составов преступлений в УК, совершение которых влечет иногда на много больший материальный и иной вред, чем непосредственные посягательства на природные ресурсы (как уже указано выше – это преступления против собственности, против порядка осуществления экономической деятельности и против интересов службы (экономические преступления)).

Относительно первой посылки важно отметить, что в системе МВД компетенция подразделений и служб органов внутренних дел по определению перечня преступлений, за предупреждение, раскрытие или выявление которых они ответственны, в значительной мере связана с системой учета преступлений.

Так, в соответствии с утвержденной в 1994 году Инструкцией о едином учете преступлений, предусматривалось три линии работы подразделений и служб ОВД: криминальная, экономическая, иная.

Преступления, аналогичные преступлениям из главы 26 действующего УК, как раз и были отнесены к «иной» линии, соответственно конкретная ответственная за их выявление и пресечение служба в ОВД отсутствовала.

Не произошло значительных изменений и после издания новой Инструкции о едином учете преступлений и лиц, их совершивших, которая утверждена в декабре 2000 года. Согласно разработанному информационным центром МВД методическим рекомендациям определялась линия работы. В соответствии с ними все преступления против экологической безопасности и природной среды относились к линии прочих служб.

Распоряжением МВД Республики Беларусь от 18 июня 2003 года №90 утвержден Перечень преступлений, подлежащих учету в системе МВД, которым указанные преступления отнесены к «другим направлениям». К последним относит рассматриваемые нами преступления перечень преступлений по основным направлениям деятельности ОВД, подлежащих отражению в формах сведений о правонарушениях, утвержденный приказом МВД Республики Беларусь от 31 декабря 2005 года.

Некоторые изменения произошли с принятием постановления МВД Республики Беларусь от 18 августа 2006 года №231, которым утверждена Инструкция о порядке заполнения регистрационных карточек единой государственной системы регистрации и учета правонарушений (вступило в силу с 1 января 2007 г.) и приложение 15 к Инструкции – Перечень преступлений, подлежащих учету по направлениям деятельности органов внутренних дел.

Согласно этому Перечню преступления, предусмотренные статьями 265–268, 278–279 главы 26 УК отнесены к компетенции уголовного розыска, а преступления, предусмотренные статьями 263–264, 269–277, 280–284 УК, – по направлениям деятельности других служб. В последнем случае имеется примечание: **В случае, предусмотренном частью 10 статьи 182 УПК, преступления, дела о которых возбуждены органами уголовного преследования ОВД, относящиеся к подследственности органов иной ведомственной подчиненности, учитываются по другим направлениям.

Такое «распределение ответственности», естественно, не может способствовать высокой результативности в работе ОВД. Об этом свидетельствуют и статистические сведения. Например, за 9 месяцев 2007 года в республике зарегистрировано 17 преступлений по незаконным порубкам деревьев и кустарников, а всего находилось в производстве 33 уголовных дела. Как правило, незаконно вырубает твердолиственные, наиболее ценные породы (дуб, ясень, клен и т.д.). В 2005 году за два месяца только в Гомельском ПЛХО было возбуждено 27 уголовных дел по незаконным порубкам, осуждено 16 человек [1].

Из 17 зарегистрированных фактов порубки деревьев и кустарников в 2007 году раскрыто только 3 и уголовные дела по ним направлены в суд, остальные – приостановлены из-за неустановления лиц, подлежащих привлечению к уголовной ответственности, либо прекращены в связи с отсутствием состава преступления в действиях конкретных лиц. Из 33 находившихся в производстве уголовных дел только по 6 делам расследование окончено и они направлены в суды. Уголовные дела по 19 преступлениям (62%) приостановлены из-за неустановления лиц, подлежащих привлечению к уголовной ответственности.

В связи с этим и об этом свидетельствуют результаты работы правоохранительных и контролирующих органов, большую эффективность принесет целенаправленная работа специализированных подразделений, например – по борьбе с экономическими преступлениями. При этом, они осуществляют свою деятельность не с защиты конкретного природного объекта, а с противоправных действий должностных лиц, имеющих доступ к этому природному объекту и право распоряжаться им.

Преступность в сфере экономического комплекса (хищения материальных ценностей, денежных средств, природных ресурсов, принадлежащих государству, взяточничество) в Республике Беларусь развивается не спонтанно, используется определенная система, выработанные методики и практика противодействия государственным органам, осуществляющим борьбу с экономическими преступлениями. Преступники имеют на своем вооружении самое современное техническое оборудование, необходимый уровень образования, высокую организованность и мобильность, большие денежные суммы, используемые для коррупционных целей, какие государство не может выделять для правоохранительных органов.

Особую общественную опасность представляют преступления, связанные с незаконным оборотом таких природных ресурсов, как земля, лес и вода. С участием этих объектов природы совершаются хищения, взяточничество, мошенничества, а коррупция надежно прикрывает организованную преступность, являясь ее покровителем и стимулятором.

За 9 месяцев 2007 года в нашей республике зарегистрировано 19 преступлений, связанных с управлением земельными правоотношениями, в том числе по взяточничеству – 9, злоупотреблениям служебными полномочиями и превышениями власти – 6. При этом все эти преступления изначально считаются раскрытыми, так как установлены лица, их совершившие [1].

Так, в августе 2007 года на заседании коллегии Комитета государственного контроля Республики Беларусь при рассмотрении результатов проверки исполнения законодательства по представлению и использованию земель в Минском районе было установлено, что на территории семнадцати сельских исполнительных комитетов Минского района выявлено 27 фактов самовольного строительства и 198 случаев захвата гражданами и юридическими лицами земельных участков площадью около 12 га. Причем 100 участков захвачены на землях лесного фонда площадью 6,8 га. Кадастровая стоимость самовольно захваченных участков по Боровлянскому сельскому исполнительному комитету (1,45 га) составила 194 тыс. долларов США, Ждановичскому –

330 тыс. долларов США, и это деньги, не поступившие в казну государства [2]. В Витебской области та же картина – выявлено свыше 200 фактов самовольного строительства. В Могилевском районе в д. Любеж незаконно построен коттеджный поселок на самовольно захваченных земельных участках. Исполком Могилевского района вместо того, чтобы пресечь нарушения земельного законодательства, своей комиссией официально принял объект в эксплуатацию. Аналогичная картина наблюдается на берегах Чигиринского водохранилища Быховского и Кировского районов Могилевской области. Всего на территории Могилевской области выявлено 344 факта нарушения земельного и природоохранного законодательства [3].

Анализ правонарушений, совершенных в области незаконного оборота земельных ресурсов, свидетельствует о том, что значительное большинство всех правонарушений совершается с участием должностных лиц исполнительной власти, органов по земельным ресурсам, природных ресурсов и охраны окружающей среды. В большинстве случаев должностные лица перечисленных субъектов государственного управления в области земельных отношений вели себя пассивно, бездействовали, не выполняли свои должностные обязанности, «не замечали» происходящих событий, связанных с самовольным захватом земельных участков, строительства на них домовладений, дачных домов, других сооружений, в том числе и на особо охраняемых территориях и зонах. При этом уголовные дела по иным аналогичным фактам свидетельствуют о значительных суммах взяток.

Надо полагать, что посторонний человек, не имеющий отношения к тому или иному лесничеству, на территории которых совершены указанные выше преступления, не может знать, где, в каком квартале находится массив деревьев, интересующий его. Кроме того, после совершения преступления древесина должна быть вывезена из леса, иногда на значительные расстояния до предприятия, где происходит ее разделка. Необходимы документы прикрытия и сопровождения перевозки древесины – это тоже свидетельствует в пользу того, что преступление заранее планируется, распределяются роли его участников, совершается организованными группами, наблюдается высокая степень противодействия правоохранительным и контролирующим органам.

По нашему мнению, одной из главных задач на данном этапе функционирования системы МВД и организации работы соответствующих подразделений, в том числе и службы по борьбе с экономическими преступлениями, должно быть предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие теневого оборота природных ресурсов, а также значительное повышение качества подготовки

в учебных заведениях системы МВД курсантов и слушателей в области оперативно-розыскной деятельности хозяйственного, экологического, земельного, гражданского и бухгалтерского права.

Чтобы повысить качество подготовки сотрудников органов внутренних дел в области борьбы с теневым оборотом природных ресурсов, полагаем необходимым в Академии МВД Республики Беларусь возобновить деятельность кафедры экономической безопасности. Следует разработать программу изучения функционирования наиболее криминальных составных элементов экономического комплекса государства, по таким направлениям экономической деятельности ввести отдельные дисциплины (например, организация профилактики, выявления и пресечения преступлений в сельском хозяйстве, в лесном хозяйстве, в промышленности, строительстве и т.д.). Эти программы должны содержать значительное количество часов по изучению особенностей оперативно-

розыскной деятельности, бухгалтерского учета в той или иной отрасли, в том числе и оперативно-розыскное сопровождение лицензионной деятельности в этих отраслях экономики.

Считаем, что назрела необходимость введения изучения на старших курсах Академии МВД Республики Беларусь такой дисциплины, как «Экономическая безопасность Республики Беларусь». Изучение этой дисциплины позволит в будущем сотрудникам милиции, особенно тем, которые намерены работать в службе БЭП, ознакомиться с экономическими приоритетами Республики Беларусь, стратегией экономики, структурными преобразованиями в экономике государства, бюджетными приоритетами, системой мер в области финансов и кредитно-финансовых отношений, научно-технической, аграрной политикой, в области обеспечения сырьевыми ресурсами, внешнеэкономической деятельности, особенно со странами СНГ, а также влиянием преступности на экономическую безопасность государства.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. МВД Республики Беларусь. Статистическая отчетность // Разделы IV Преступления в сфере экономики. – 2006.
2. Ускова, Т. Разбазаривают землю // Белорусская нива. – 2007. – 2 октября.
3. Минченко, П. Хватательный рефлекс // Советская Белоруссия. – 2007. – 5 октября.