

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Звіт

Анотація

У звіті представлено правовий аналіз ситуації і пропозиції по удосконаленню законодавчої бази, що стосується обігу необробленої деревини в Україні.

Детальніше розглянуто проблемні питання щодо необхідності впровадження електронного обліку деревини усіма лісокористувачами та впровадження ефективного контролю за транспортуванням деревини із лісу, оскільки чинне законодавство не містить спеціальних вимог/обмежень щодо обігу необробленої деревини. Звертається особлива увага на необхідність ухвалення спеціального законодавства з метою запровадження відповідної юридичної відповідальності в сфері обігу деревини.

Ця публікація не була офіційно відредагована

Автор: Олег Сторчоус

Ця публікація підготовлена у рамках реалізації проекту [«Лісова варта»](#). Її результати, тлумачення і висновки не можуть трактуватись як такі, що повністю відображають погляди Всесвітнього фонду природи та Дунайсько-Карпатської програми. Висловлені тут думки не обов'язково співпадають з точкою зору всіх виконавців, партнерів і організацій, які підтримують важливість реалізації цього проекту.

Матеріали публікації захищені авторським правом. Копіювання та/або передача частин дозволяється за умови вказання повної назви та джерела публікації.

I. Чинне законодавство не містить спеціальних вимог/обмежень щодо обігу необробленої деревини

Обґрунтування проблеми:

Проблема обігу незаконно добутої деревини є похідною від незаконних рубок та збутом лісоматеріалів, що не обліковується постійними лісокористувачами у ході законних рубок. У жовтні 2015 року очільник Держлісагентства офіційно заявив, що тіньовий ринок деревини складає близько 20% від офіційного, а за обсягом це становить близько 3 млн. куб.м., що в грошовому еквіваленті складає більше ніж 2 мільярда грн.. Із точністю наведеної оцінки можна сперечатись, проте не можна заперечувати, що проблема дійсно існує, маючи суттєві обсяги.

Проте в Україні поки не створено належну правову базу, із використанням якої можливо було б системно протидіяти обігу незаконно заготовлених лісоматеріалів. Законодавством не врегульований порядок обігу деревини, тобто відсутній механізм визначення правил із операціями цього товару. Концептуальні засади лише одного із видів обліку деревини – електронного були запроваджені двома урядовими розпорядженнями №1090-р від 16.09.2009 р. та №1408 від 18.11.2009 р. Так, вже декілька років діє Єдина система електронного обліку деревини (ЄДСЕОД), яка активно позиціонується Держлісагентством як ефективний засіб протидії незаконному обігу деревини. Проте, урядові розпорядження не мають нормативного характеру, оскільки видаються з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

«Тимчасовою інструкцією з електронного обліку продукції лісозаготівель лісопиляння і деревообробки на підприємствах Державного агентства лісових ресурсів України» №202 від 27.06.2012 р визначається порядок обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки із застосуванням електронних засобів маркування та обліку деревини на підприємствах Держлісагентства України. Інструкція не зареєстрована у Міністерстві юстиції України, має виключно відомчий характер, та по суті залишається рекомендаційним документом для виконання підприємствами Держлісагентства. Цей документ не є обов'язковим для застосування постійними лісокористувачами, що не відносяться до сфери управління Держлісагентства. Тож нормативні акти, що визначають застосування електронного обліку деревини не мають належної юридичної сили.

Загалом, відносини в сфері обігу лісових ресурсів накопичили масу спірних питань, що потребує окреслення чітких правил на нормативному рівні. Але законодавство до цього часу не містить норм, які б окреслювали правові та організаційні основи не тільки обліку деревини, але й взагалі – обігу лісоматеріалів. Не визначені основні поняття, межі державного регулювання, права та обов'язки суб'єктів, повноваження органів влади, форм або видів державного регулювання, вимоги до обліку, маркування, зберігання, транспортування, переробки, продажу деревини, підстав вилучення незаконно добутих лісових ресурсів тощо.

Зауважу, що предметом регулювання спеціального закону у лісовій сфері - Лісового кодексу України (ЛК України) є суспільні відносини в сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Тобто, кодекс визначає відносини із заготівлі деревини як природного ресурсу, використання якої має проводитись на підставі спеціального дозволу (лісорубного квитка). Положення кодексу не містять вимог щодо обліку деревини на місці заготівлі і законодавчі вимоги не поширюються на поводження із деревиною після її вивезення із лісу. На цій стадії заготовлена деревина із природного ресурсу перетворюється на звичайний товар (лісоматеріал, деревину сировину), обіг якого визначається цивільним законодавством.

Тож варто проаналізувати правовий статус деревини як товару. Підкреслю, що необроблена деревина, будучи природним ресурсом, після її законної заготівлі стає річчю

(майном). Згідно ч.1 ст. 178 Цивільного кодексу України (ЦК України), об'єкти цивільних прав можуть вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо вони не вилучені з цивільного обороту, або не обмежені в обороті, або не є невід'ємними від фізичної чи юридичної особи. Виключне право на заготівлю деревини належить постійним лісокористувачам: державним чи комунальним лісогосподарським підприємствам (ст. 19 Лісового кодексу України).

Відповідно до ч.3 ст. 73 Господарського кодексу України (ГК України), майно державного унітарного підприємства перебуває у державній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання чи праві оперативного управління. Право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами. Власник майна (тобто держава – примітка авт.), закріпленого на праві господарського відання за суб'єктом підприємництва (тобто лісгосп – примітка авт.), здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства (ст. 136 ГК України).

Отже, заготовлена деревина належить на праві господарського відання державним або комунальним лісогосподарським підприємствам (ст. 74 ГК України), котрі можуть володіти, користуватися або розпоряджатись цим майном на власний розсуд. Виключення складають випадки, передбачені законом (заборона безоплатної передачі майна тощо).

На відміну від деревини, що добута у законний спосіб, доля незаконно добутої деревини, що була предметом вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення визначена законом: така деревина підлягає вилученню у встановленому законом порядку (ст. 108 ЛК України). Вилучення незаконно деревини корелюється із вимогами кримінального законодавства, а саме: право власності на деревину, що отримана в незаконний спосіб, особою не набувається. Відповідно до ч.2 ст. 328 ЦК України діє презумпція правомірності набуття майна. За загальним правилом, право власності вважається набутих правомірно, якщо інше прямо не впливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом.

Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Згідно ч.5 ст. 148, ч.1 ст. 151 ГК України, природні ресурси можуть надаватися суб'єктам господарювання для використання або придбаватися ними у власність лише у випадках та порядку, передбачених законом. Суб'єктам господарювання для здійснення господарської діяльності надаються в користування на підставі спеціальних дозволів (рішень) уповноважених державою органів земля та інші природні ресурси (в тому числі - за плату або на інших умовах).

Суб'єкти господарювання-юридичні особи, що отримали природні ресурси у встановлений законом спосіб, після їх заготівлі (видобутку) на підставі спеціальних дозволів, зобов'язані здійснювати бухгалтерський облік заготовленого (добутого) природного ресурсу, який набуває статусу товару. Кожне підприємство зобов'язане вести бухгалтерський облік з дня реєстрації підприємства до його ліквідації. Відповідальність за організацію бухгалтерського обліку та забезпечення фіксування фактів здійснення всіх господарських операцій у первинних документах несе уповноважений орган (посадова особа), який здійснює керівництво підприємством, або власник відповідно до законодавства та установчих документів. Підставою для бухгалтерського обліку господарських операцій є первинні документи (ст. ст. 8, 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»)

Товарами у складі майна суб'єктів господарювання визнаються вироблена продукція (товарні запаси), виконані роботи та послуги (ч.5 ст. 146 ГК України). Як вже вказувалось, постійні лісокористувачі мають виключне право на заготівлю деревини та право власності на заготовлену ними продукцію та доходи від її реалізації (ч.1 ст. 19 ЛК України). Відповідно вимог бухгалтерського обліку, заготовлена деревина підлягає обов'язковому обліку в бухгалтерському обліку на підставі складених первинних документів.

Тому в контексті можливостей контролю транспортування такого товару як деревина, слід спростувати хибне переконання про обґрунтованість перевірок державних чи комунальних лісгоспів шляхом безперешкодної зупинки лісовозів із деревиною. Мов, підприємства - державні, деревина – державна, і це начебто надає підстави для зупинки лісовозів. Але такий підхід суперечить вимогам закону. Так, відповідно до ст. 318 ЦК України, суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин, визначені статтею 2 цього Кодексу. Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Вказана норма відповідає ст. 13 Конституції України, що прямо передбачає, що всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Це означає, що законодавство України не може надавати переваги тим чи іншим суб'єктам права власності в цивільних правовідносинах.

Тож також слід підкреслити, що належність заготовленої деревини до державної чи комунальної власності не означає, що владні органи або громадськість мають якісь преференції чи переваги перевіряти обіг (в т.ч. – транспортування) такого майна (товару), як необроблена деревина. Адже відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому за відсутності нормативних вимог до обігу деревини, **не існує правових підстав для перевірок з питань обліку, перевезення, зберігання деревини.**

Разом з тим, на сьогодні в Україні має місце масова недовіра громадян до лісового господарства. За даними численних соціологічних опитувань, значна частина громадян вважає, що в лісовій галузі відбуваються зловживання, зокрема – незаконні рубки та протиправно привласнюється деревина, що завдає шкоди довкіллю та приносить економічні збитки. Тож частина суспільства вважає, що громадськості потрібно надати більше прав в сфері контролю за законністю рубок та обігом заготовленої деревини.

Заходи щодо протидії незаконним рубкам шляхом застосування покарань чи санкцій в рамках кримінального кодексу та законодавства про адмінправопорушення почасти фіксують лише факт незаконної рубки. В той час, зрубана деревина вже надійшла в обіг, змішалась у загальних обсягах із законно набутою. Будучи економічно привабливим, обіг круглих лісоматеріалів законодавчо не врегульований, що в значній мірі стимулює розвиток незаконної заготівлі деревини.

Отже, проведений аналіз правового забезпечення обігу деревини засвідчив, що законодавство не містить відповідних положень, які б забезпечили можливість перевірок законності транспортування деревини. Наведений стан вимагає вжиття низки заходів правового, організаційного та методичного характеру.

Ситуація ускладнюється незадовільним правовим забезпеченням самої процедури відведення і таксації: вона досі врегульовується радянською «Настановою з відведення і таксації лісосік в лісах СРСР», що затверджена Держкомлісом СРСР 27.12.1968 року. В лісах підприємств Держлісагентства також діють рекомендації, що не мають обов'язкової сили, а саме: «Методичні вказівки з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Держлісагентства», що затверджені наказом Держлісагентства України №9 від 04.01.2013 року.

Не є секретом, що почасти при виконанні відводів посадовцями лісгоспів свідомо або несвідомо допускаються грубі недоліки, окремі з яких мають на меті створення необлікованих запасів деревини. Ніде неврахована деревина за результатами рубок в

подальшому нелегально реалізується недоброчесними посадовцями. Останні, проводячи заготівлю, діють за попередньою змовою із виконавцями відводів, достовірно знаючи про наявність нелегального резерву деревини на лісосіці. Незаконний збут не облікованої лісопродукції забезпечує отримання нелегального доходу, котрий в масштабах країни обраховується мільйонами гривень, створюючи підстави для розвитку корупції в лісовій галузі. При чому втрати несе як лісогосподарське підприємство, яке недоотримує дохід від продажу необлікованої деревини, так і держава у вигляді зменшення рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.

Таким чином, фактично створене безпечне середовище для діяльності недобросовісних представників лісового галузі та набувачів незаконно добутої деревини, до яких здебільшого ділки від дрібної та поверхової деревообробки.

Пропозиції до законодавства:

Першочерговим заходом необхідно внести зміни до Лісового кодексу України щодо доповнення обов'язків постійних лісокористувачів забезпечити облік заготовленої деревини до її вивезення із лісу. Також правового закріплення вимагають операції із маркування деревини та закріплення обов'язку складання постійним лісокористувачем товарно-транспортних накладних на партію деревини, що вивозиться із місць заготівлі.

Проте, для комплексного врегулювання відносин в сфері обігу деревини на пропонується розробити проект закону «Про державне регулювання обігу лісових ресурсів» (робоча назва). Проектом доцільно визначити широке коло суспільних відносин, пов'язаних із правовими засадами у сфері обліку, маркування, реалізації, експорту, імпорту, транспортування необробленої деревини та пиломатеріалів, окремих другорядних лісових матеріалів (новорічних хвойних дерев). Засадами регулювання цих правовідносин має бути зваженість, достатність та обґрунтованість. Дія майбутнього закону має поширюватись на відносини, учасниками яких є юридичні та фізичні особи, що здійснюють заготівлю деревини (лісо- та пиломатеріалів), її перевезення, купівлю-продаж, в тому числі з метою власної переробки, а також її експорт.

У зв'язку із тим, що реалізація положень закону в на практиці вимагатиме фінансових витрат, відповідний законопроект потребуватиме попереднього фінансово-економічного обґрунтування.

Ухвалений закон має переслідувати дві найважливіші цілі: природоохоронну – боротьбу із незаконним рубками, скороченням біорізноманіття, та економічну – створення справедливого конкурентного середовища для законотружливих деревообробних підприємств.

Основні положення, що повинні бути врегульовані спеціальним законом наступні :

По-перше, визначити та узгодити термінологічний апарат сфери відносин, яка підлягає нормативному врегулюванню. В першу чергу це стосується ключової дефініції – деревина/лісоматеріали. Серед правників існує думка, що деревина є складовою частиною лісу (поняття «ліс» міститься у ст. 1 Лісового кодексу України та включає в себе деревну рослинність), і тому застосування поняття «деревина» для сировини, лісоматеріалів, лісопродукції може суперечити визначенню її як елементу природного комплексу лісу – природного ресурсу, який є національним багатством України (ст. 13 Конституції України).

Принагідно нагадаю, що Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» (ст. 1) використовує два дещо схожих, але неоднакових визначення: «лісоматеріали та «лісоматеріали необроблені». Так, за згаданим законом лісоматеріалами вважаються деревні матеріали, які добуваються шляхом розподілу на частини звалених дерев та деревних колод (уздовж або поперек) для подальшого використання або переробки. «Лісоматеріали необроблені» цей же закон розуміє лише окрему групу товарів в

контексті митної класифікації товару, - це «лісоматеріали згідно з кодом 4403 групи 44 розділу IX Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності.». Такий варіант оформлення ключового поняття не можна вважати адекватним, а навпаки – таке визначення більше заплутує правозастосування.

Крім того, в лісовій галузі використовується поняття «лісопродукція», під яким розуміється вся заготовлена сировина із дерев (наказ Держкомлісгоспу України від 19.12.2003 р. №205). До неї відносять не лише ділову деревину (сортименти), але й деревину технологічну, дрова та хворост, та іншу сировину. З огляду на «відомчість» та розширений зміст цього поняття, його застосування не буде точно відображати, а тому і його не можна визнати обґрунтованим для широкого вживання. На думку автора, для усунення можливих протиріч, доцільним буде зупинитись на єдиному понятті необробленої деревини, що набула статусу товару, а саме - «необроблені лісоматеріали».

По-друге, система державного контролю за обігом необроблених лісоматеріалів може бути ефективною тільки у вигляді комплексного регулювання відповідних суспільних відносин. Наголошую, що необхідні чіткі правові визначення понять, якими оперуватимуть учасники правовідносин. Тож термінологічному визначенню підлягають такі важливі поняття як «обіг необроблених лісоматеріалів», «незаконний обіг лісоматеріалів», «незаконно заготовлена деревина», «партія лісоматеріалів», «сортимент», «облік лісоматеріалів», «маркування лісоматеріалів» тощо.

Базовими нормами законопроекту мають стати визначення повноважень державних органів (Верховна рада України, Кабінету Міністрів України, Мінагрополітики, Держекоінспекція, Держлісагентство) в сфері регулювання відносин обігу деревини.

По-третє, законопроект має визначити складові частини механізму забезпечення системи обігу деревини. Такий механізм має складатись із Єдиної державної системи електронного обліку деревини, обліку та маркування необробленої деревини до їх переробки або експорту, перевірки відповідності між даними товарно-супровідних документів і відомостями, що містяться в ЄДСЕОД.

По-четверте, окремий розділ документу повинен бути присвячений врегулюванню ЄДСЕОД, засад її функціонування, переліку інформації, яку вона містить, порядку доступу до системи, визначення адміністратора, суб'єктів, що будуть наділені правом внесення даних в систему, посилання на необхідність затвердження урядом положення про ЄДСЕОД тощо. У випадку її належного регулювання, система має бути відкрита для вільного ознайомлення в цілому (крім персональних даних), а не тільки в частині стислого переліку інформації, що зараз оприлюднюється в системі.

Особливу увагу слід приділити рамковим питанням обліку та маркуванню необроблених лісоматеріалів, видами обліку. Загалом, визначення поняття «облік деревини» в діючих нормативних актах відсутній. Під цим поняття загалом розуміють сукупність операцій, що включає вимірювання обсягу заготовленої деревини, її класифікацію по породам (групам порід) та призначенню, а також оформлення результатів.

Облік деревини безпосередньо пов'язаний із забезпеченням законності заготівлі. Тому при правовому врегулювання обліку деревини, це поняття має узгоджуватись із правом на заготівлю деревини, обліком дерев на корню, що підлягають рубці (таксації лісосік), правом власності на деревину. Логічним також буде додати бланкетне посилання на необхідність затвердження урядом положення про облік та/або маркування лісоматеріалів.

Зауважу, що обов'язковим положенням закону має бути вказівка на допустиму можливість похибки при обліку лісоматеріалів, що обумовлена природнім різноманіттям ознак, що унормовуються в деревині. Навіть при високій кваліфікації персоналу, облік деревини може супроводжуватись похибками, що досягають +/- 10 %. Це призводить до конфліктності оцінки кількості, якості та вартості при прийманні/здачі лісоматеріалів, а якщо

облік виконується необ'єктивно – до матеріальних втрат продавця або покупця. У разі здійснення контрольних заходів без врахування похибки це може призводити до корупційних ризиків та можливості необґрунтованого вилучення правоохоронцями законно заготовленої чи придбаної деревини.

Крім іншого, слід закласти в проект норму про неприпустимість ненадання інформаційних відомостей для системи, оскільки така можливість суперечитиме меті її створення.

По-п'яте, в проекті мають бути комплексно враховані питання реалізації експорту та реалізації лісо- та пиломатеріалів, що врегульовуються на даний час. Тому одночасно із ухваленням вказаного закону діючий Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» повинен втратити чинність. Це в свою чергу, надасть можливість позбутися дублюючих правових норм та унормувати відносини в єдиному законодавчому акті.

При розробці та впровадженню системи контролю за дотриманням законодавчих вимог походження деревини та реалізації круглих лісоматеріалів, доцільно врахувати досвід корпоративних систем відстеження за рухом деревини.

Профільний закон може стати не тільки суспільним компромісом у лісовій сфері, а також виходом із правового вакууму цілої групи правовідносин, усуне частину конфліктів між лісівниками та громадськістю. Побічною дією врегулювання обігу деревини стане забезпечення права громадян на інформацію про використання лісів, залучення громадськості до управління лісовим господарством, додатковим інструментом контролю законності в лісовому секторі. Результатом правової регламентації повинно бути скорочення обсягів незаконно заготовленої деревини, збільшення надходження податків від лісового сектору тощо.

Ризики впровадження:

- економічна обґрунтованість/доцільність електронного обліку деревини та загалом – системи обігу лісоматеріалів, як інструменту протидії незаконному обігу деревини потребує додаткового опрацювання;
- через можливість неякісного правового регулювання, утворення правових колізій не виключені ситуації із ускладненням транспортування деревини;
- запровадження державного регулювання в сфері обігу деревини може вимагати додаткових адміністративних витрат від лісгоспів та суб'єктів деревообробки, що може призвести до підвищення цін на лісо-та пиломатеріали;
- фінансування запровадженої системи ЄДСЕОД за рахунок постійних лісокористувачів (послуги державного підприємства – адміністратором системи) збільшує собівартість, а відтак – ціни на заготовлену деревину;
- суттєвим негативним чинником електронного обліку є його висока вартість для частини постійних лісокористувачів. Зокрема, для лісових підприємств півдня та сходу, невеликих комунальних лісгоспів цей вид обліку є економічно обтяжливим. На тлі постійного бюджетного недофінансування, витрати на закупівлю обладнання, засобів маркування, інформаційний супровід призведуть до вимивання обігових коштів на користь продавців такого обладнання, власників програмного забезпечення та підприємства-адміністратора системи;
- внаслідок непродуманих рішень у новій сфері державного регулювання може збільшитись бюрократично-паперове навантаження;
- при впровадженні ЄДСЕОД існує ризик створення неконкурентних умов для окремих суб'єктів господарювання, що займаються продажем обладнання та витратних

матеріалів для електронного обліку деревини, зайняття ними монопольного становища у відповідному сегменті ринку;

- запровадження системи електронного обліку деревини може хибно сприйматись як подолання проблеми незаконних рубок та обігу незаконно добутої деревини. Однак введення нормативних вимог щодо обігу деревини є лише одним із напрямків подолання проблеми незаконних рубок. Тим більш в його існуючому вигляді, коли електронний облік має здебільшого формальний характер для правового середовища;

- загальне погіршення регуляторного середовища в лісовому секторі.

II. Відсутність правових підстав для зупинки та перевірки транспортних засобів, що перевозять деревину

Обґрунтування проблеми:

Зазвичай, оцінки масштабів незаконного обігу деревини зводяться до обсягу незаконно добутої (заготовленої) деревини. Цей обсяг, в свою чергу є складовою частиною загального вантажообігу лісоматеріалів в країні. Тому контроль над загальним вантажообігом лісоматеріалів може стати дієвим інструментом правозастосування, оскільки при скоординованих зусиллях державних органів дозволить суттєво знизити незаконну складову.

Одним із чинників, що сприяють незаконним рубкам є можливість безконтрольного перевезення деревини по лісовим шляхам та дорогам загального користування. Тому повноваження здійснювати оперативний контроль (перевірки) та відстеження за рухом лісоматеріалів є одним із ключових умов ефективної реалізації державними органами повноважень із виявлення незаконно добутої деревини.

В першу чергу, для проведення оперативних перевірок законності походження деревини на автошляхах відповідний орган контролю має бути наділений законом правом зупиняти та оглядати автомобіль. Серед держструктур, що дотичні до перевірок лісовозів, можна виділити поліцію, держкоінспекцію, Укртрансбезпеку та державну лісову охорону. Для оцінки стану правової бази стисло проаналізую діючі повноваження кожного із вказаних органів.

Національна поліція

Спеціальним законом, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України є Закон України «Про Національну поліцію». Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» визначений виключний перелік підстав зупинення транспортних засобів, серед яких відсутня вказівка на можливість перевірки характеристик вантажу, відповідності їх товарно-супровідним документам. Про це зокрема, наголошується в листі Національної поліції України від 23.02.2017 р. N 1031/20/10/04-2017, яким вказано, що «вичерпний перелік підстав для зупинки транспортних засобів працівниками поліції визначений статтею 35 Закону України "Про Національну поліцію". При цьому зупинка транспортних засобів виключно з метою перевірки наявності у водія визначених законодавством документів на право керування та користування транспортним засобом положеннями указаної вище статті не передбачена.»

Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки, що визначені згаданою статтею.

Згідно п. 2.4 «Правил дорожнього руху», що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України, на вимогу поліцейського водій повинен зупинитися. Також у відповідності до ст. 16 Закону України «Про дорожній рух», водій зобов'язаний виконувати розпорядження поліцейських, що надаються в межах їх компетенції.

В окремих випадках (існування достатніх підстав вважати, що в транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та знаходиться в тому місці, де може бути скоєно

кримінальне правопорушення) поліцейський може провести поверхневу перевірку для запобігання такого порушення. Суть поверхневої перевірки полягає у здійсненні візуального огляду транспортного засобу, включаючи салон та багажник. Однак представник поліції немає права вимагати від водія надати для перевірки товарно-транспортних накладні на вантаж (в т.ч. - деревину).

Держекоінспекція

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовий кодекс України в лісовій сфері обмежують повноваження органів екоінспекції лише державним контролем за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Стаття 20-2 профільного закону наділяє органи інспекції зупиняти транспортні (у тому числі плавучих) засоби та проводити їх огляд. Більшість фахівців екоінспекції володіють спеціальними знаннями в галузі визначення якості та сортності деревини. Водночас, ст. 16 Закону України «Про дорожній рух», та п. 2.4 Правил дорожнього руху не зобов'язують водіїв зупинитись на вимогу інспекторів екоінспекції, тим більш – на автодорогах загальнодержавного значення. Отже, передбачене законом право екологічних інспекторів зупинити автомобіль не підкріплено обов'язком водіїв зупинитись на відповідну вимогу.

Навіть у разі зупинки автомобіля, що завантажений деревиною, порядок дій екологічного інспектора залишається невизначеним через відсутність спеціального законодавства, що пред'являє вимоги до обігу та маркування деревини. Такий стан правового регулювання створює правові колізії на практиці, та унеможлиблює практичну реалізацію наданого законом повноваження.

Державна лісова охорона

Відповідно до ст. 91 Лісового кодексу України визначені повноваження посадових осіб державної лісової охорони, серед яких вказано зупиняти транспортні засоби та проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь, добутої в лісі продукції та інших предметів. Постановою Кабінету Міністрів України №976 від 16.09.2009 р. зазначена правомочність обмежена можливістю зупиняти транспорт лише в межах лісового фонду.

Як у випадку із повноваженнями держекоінспекції, закон не зобов'язує водіїв зупинитись на вимогу посадових осіб державної лісової охорони. Тому виконання вимоги посадовця держлісоохорони, який вирішив зупинити лісовоз в межах лісового фонду, залишається за розсуд водія.

Укртрансбезпека

Повноваження Державної служби України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпеки) окреслені низкою законів, в тому числі – Законом України «Про автомобільний транспорт». Будучи центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, наділеним повноваженнями здійснювати перевірки (планові, позапланові, рейдові – без інформування автоперевізників) транспортно-експедиційної документації на здійснення перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом та габаритно-ваговий контроль транспортних засобів.

На підставі ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт», на Укртрансбезпеку серед інших повноважень законом покладена перевірка транспортно-експедиційної документації на здійснення перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом. Законом передбачено, що документами для здійснення внутрішніх перевезень вантажів для водія є посвідчення водія відповідної категорії, реєстраційні документи на транспортний засіб, товарно-транспортна накладна або інший визначений законодавством документ на вантаж, інші документи, передбачені законодавством.

Обов'язком водія при перевезенні вантажів при внутрішньому сполученні (ст. 49 Закону України «Про автомобільний транспорт») визначена необхідність мати при собі та передавати для перевірки уповноваженим на те посадовим особам документи, передбачені законодавством, для здійснення зазначених перевезень. Тож при перевезенні

вантажів водії зобов'язані мати товарно-транспортні накладні та передавати їх для перевірки уповноваженим особам Укртрансбезпеки.

Відповідно до п. 2.4-1 Правил дорожнього руху, водії вантажного автомобіля зобов'язані у місці здійснення габаритно-вагового контролю на вимогу працівника пункту габаритно-вагового контролю або поліцейського зупинитися з дотриманням вимог цих Правил, а також передати для перевірки документи, надати транспортний засіб та причіп (за наявності) для вагового та/або габаритного контролю відповідно до встановленої процедури

Висновки:

Законодавство не зобов'язує водіїв зупинятися на вимогу національної поліції, державної лісової охорони, держекоінспекції, що мають на меті перевірку товарно-транспортних документів на лісоматеріали, що перевозяться.

Серед всіх контролюючих органів лише посадові особи Укртрансбезпеки законодавчо наділені правом зупинки транспортних засобів для перевірки документів на вантаж, - водії зобов'язані зупинитися на вимогу працівника пункту габаритно-вагового контролю. Проте представники Укртрансбезпеки не наділені законом перевіряти лісоматеріали, що перевозяться на відповідність наданих товарно-супровідних документів. Тому вказаний орган не вправі здійснювати перевірки походження деревини, визначення законності її заготівлі тощо.

Пропозиції до законодавства:

На сьогодні головним завданням електронного обліку є забезпечення підприємства повною та точною інформацією про рух та обсяги виготовленої лісопродукції. Це завдання можна назвати інформаційною складовою (забезпечення бухгалтерського та податкового обліку, що передбачено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»). Його реалізація не потребує додаткової правової регламентації, крім закріплення у відомчих наказах.

Проте Держлісагентство також позиціонує електронний облік як засіб протидії незаконному обігу деревини. Для досягнення такого завдання (складова забезпечення легальності погодження деревини) критичним є не тільки «легалізація» обліку деревини як правової категорії, але й чітке та зважене закріплення механізмів або форм контролю в цій сфері, можливість проведення перевірок відповідних суб'єктів. В іншому випадку (що має місце на даний час), без правового спроможності державних органів здійснювати державний контроль, електронний облік деревини, як інструмент виявлення незаконно добутої деревини матиме досить низьку ефективність.

Одним із правових рішень може бути встановлення обов'язку водіїв, що перевозять деревину, зупинитися на вимогу поліцейського. Пропонується, щоб зупинка лісовозів поліцейськими повинна відбуватись виключно під час спільних рейдів із інспекторами держекоінспекції. Звертаю увагу, що для уникнення корупційної ризиків необхідно заборонити зупиняти транспортні засоби поліцейським без присутності екоінспектора. Передбачити обов'язковість регламентації дії екоінспектора, в т.ч. відеофіксації зупиненого автотранспорту, що завантажений деревиною.

Задля реалізації наведених пропозицій, крім ухвалення спеціального закону, відповідних змін та доповнень вимагатимуть закони «Про Національну поліцію», «Про охорону навколишнього природного середовища». Обов'язково має бути забезпечено належне міжвідомче співробітництво та координація дій із попередження незаконних рубок та обігу незаконно добутої деревини.

Ризики впровадження:

- при неякісному правовому регулюванні виникне можливість корупційних ризиків в діяльності поліції та екоінспекції;

- створення перешкод суб'єктам, що транспортують деревину через необґрунтовані зупинки лісовозного транспорту, додаткові витрати часу на обстеження деревини щодо відповідності їх характеристикам, заявлених в ТТН тощо;

III. Закон не зобов'язує водіїв пред'являти для перевірки товарно-транспортну накладну поліцейським або контролюючим органам

Обґрунтування проблеми:

На даний час спеціальних вимог до перевезення автомобільним транспортом круглих лісоматеріалів законодавство не передбачає. Виключення складає нормативно визначена форма товарно-транспортної накладної, що складається при перевезенні лісоматеріалів. Зокрема, наказом Мінінфраструктури та Мінагрополітики №961/707 від 29.12.2013 р. затверджена спеціалізована форма товарно-транспортної накладної при перевезенні деревини автомобільним транспортом (ТТН - ліс). За своїм змістом, вказана накладна передбачає використання електронного обліку деревини та пристосована для державних лісогосподарських підприємств, як вантажовідправників. Як вже зазначалось, електронний облік деревини на сьогодні запроваджений лише у 2/3 лісогосподарських підприємствах, що належать до сфери управління Держлісагентства. Інші постійні лісокористувачі при транспортуванні деревини повинні складати ТТН загальної форми, тим самим виконуючи загальні нормативи у сфері автоперевезень.

Одними із основних підзаконних актів в цій сфері залишаються «Правила перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні», затверджені наказом Мінтранспорту №363 від 14.10.1997 р. та «Перелік документів, необхідних для здійснення перевезення вантажу автомобільним транспортом у внутрішньому сполученні», затверджений постановою Кабінету Міністрів України №207 від 25.02.2009 р. Вказані нормативи поширюються на майже всі товари, які перевозяться автомобільним транспортом та якихось особливих вимог до перевезення деревини не встановлюють.

Ключовою для автоперевізників є норма про обов'язковість накладної у транспортних перевозках. Відповідно до Наказу №363 товарно-транспортна накладна — єдиний для всіх учасників транспортного процесу юридичний документ, що призначений для списання ТМЦ, обліку на шляху їх переміщення, оприбуткування, складського, оперативного та бухобліку, а також для розрахунків за перевезення вантажу та обліку виконаної роботи. Обов'язкова наявність ТТН необхідна для водія юридичної особи або ФОП, що здійснює вантажні перевезення на договірних умовах. Товарно-транспортну накладну на перевезення вантажів автомобільним транспортом Замовник (вантажовідправник) повинен виписувати в кількості не менше чотирьох екземплярів. Замовник (вантажовідправник) засвідчує всі екземпляри товарно-транспортної накладної підписом (п.11.4 Наказу №363). Перший екземпляр товарно-транспортної накладної залишається у Замовника (вантажовідправника), другий - передається водієм (експедитором) вантажоодержувачу, третій і четвертий екземпляри, засвідчені підписом вантажоодержувача, передається Перевізнику (п.п. 11.5, 11.6 Наказу №363).

В результаті аналізу законодавства про дорожній рух та автоперевезення, то можна прийти до висновку, що водії автомобілів не зобов'язані пред'являти ТТН поліцейським чи представникам контролюючих органів. Виключення складають вимоги посадовців Укртрансбезпеки. Так, Закон України «Про дорожній рух», та «Правила дорожнього руху», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України №1306 від 10.10.2001 року не передбачають обов'язків водіїв пред'являти поліцейським документи на вантаж, що перевозиться (в тому числі – товарно-транспортні документи на деревину). Крім того, вже зазначалось, що поліцейські та інші представники правоохоронних органів не уповноважені вимагати пред'явлення цих документів (крім випадків, передбачених митним

законодавством) для перевірки характеристикам, що вказані у товарно-транспортній накладній.

На практиці, при виявленні відсутності товарно-транспортної накладної у водія лісового або відмові останнього її пред'явити, представники поліції викликають слідчо-оперативну групу. Для встановлення походження деревини, слідчий реєструє кримінальне провадження, розпочинає досудове розслідування, здійснює слідчі дії, передбачені кримінально-процесуальним законодавством.

Варто зазначити, що здебільшого поліцейські не володіють знаннями та практичними навичками у визначення якості, обсягів та сортиментної структури деревини, а тому не здатні здійснювати фахові перевірки відповідності наявної сировини заявленим у ТТН характеристикам. Тож відсутність обов'язку водіїв пред'являти накладні поліцейським представляється обґрунтованою.

Дещо схожим обсягом повноважень в цій частині наділені представники екоінспекції та держлісоохорони.

Так, відповідно до ст. 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до повноважень держекоінспекції віднесена зупинка транспортних засобів та проведення їх огляду, та вилучення у встановленому порядку в осіб транспортних засобів, незаконно добутих природних ресурсів і продукції, що з них вироблена, а також відповідних документів (ліцензій, дозволів тощо). Майже аналогічна норма передбачена абзацом 4 ч.1 ст. 91 ЛК України, як одне із повноважень державної лісової охорони.

Однак держекоінспекція, будучи органом державного контролю, виконує поставлені завдання на підставі Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності». Цей закон суворо окреслює лише дві форми контрольних заходів, що повинні плановий або позаплановий формат. Обидві форми передбачають попереднє інформування суб'єкта господарювання, що виключає раптовість заходів контролю при перевірках автомобілів, що транспортують деревину.

Держлісоохорона взагалі не віднесена до органів державного контролю. Посадовці держлісгоспів є працівникам державних комерційних підприємств, та при здійсненні заходів з охорони лісів вправі зупиняти транспортні засоби виключно у межах лісового фонду. Як правило, вимога здійснити зупинку автомобіля пов'язується із фактом вчинення порушення лісового законодавства: незаконної рубки, засмічення лісів тощо.

Із наведеними у цих законах повноваженнями не узгоджуються правила дорожнього руху: за ними водії не зобов'язані зупинитись на вимоги екоінспекції або держлісоохорони.

Виключення складають обов'язки водіїв в частині положень законодавства про автомобільний транспорт. Зокрема, ст. 48 Закону України «Про автомобільний транспорт» визначено, що автомобільні перевізники, водії повинні мати і пред'являти особам, які уповноважені здійснювати контроль на автомобільному транспорті та у сфері безпеки дорожнього руху, документи, на підставі яких виконують вантажні перевезення. Документами для здійснення внутрішніх перевезень вантажів є: для автомобільного перевізника - документ, що засвідчує використання транспортного засобу на законних підставах, інші документи, передбачені законодавством; для водія - посвідчення водія відповідної категорії, реєстраційні документи на транспортний засіб, товарно-транспортна накладна або інший визначений законодавством документ на вантаж, інші документи, передбачені законодавством. Обов'язок водія зупинитись на вимогу представника габаритно-вагового контролю передбачений «Правилами дорожнього руху».

Зі свого боку, посадовці Укртрансбезпеки вправі здійснювати рейдові перевірки дотримання вимог законодавства про автомобільний транспорт під час виконання перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом шляхом зупинки транспортного засобу або без такої зупинки. Такі заходи проводяться інспекторами у форменому одязі за допомогою сигнального диска (жезла) відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України (ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт»).

Разом з тим, найбільш вразливою, з позицій оперативного документування та встановлення фактів транспортування незаконно добутої деревини, є первинна ланка формування вантажопотоку: перевезення деревини з верхнього складу (лісу) до пункту приймання чи переробки лісоматеріалів (складах зберігання чи пилорамах). Тобто, на шляху від місця завантаження нелегальної деревини в лісі до місця її складування та переробки, перевізники найчастіше вдаються до протиправних дій: використовують підроблені ТТН, або обладнують сортименти вживаними бирками для маркування, або взагалі не мають накладних. Зловмисникам добре відомо, що правоохоронці мають досить обмежені процесуальні можливості для перевірок деревини, що доставлена на огорожені земельні ділянки приватної форми власності. Тим більш, законодавство не зобов'язує власників пилорам вести господарський облік деревини, що надходить, або використана в переробці. При наявності супровідних документів на законно набуті лісоматеріали, визначити у змішаних партіях незаконно набуті сортименти вже практично нереально.

Здійснення контролю за транспортуванням деревини із використанням електронного обліку деревини буде ускладнюватись наступними обставинами:

По-перше, незаконні порубки можна умовно поділити на два види: самовільні (тобто, ті що вчиняються громадянами без дозволу) та лісогосподарські (тобто ті рубки, що вчиняються самими постійними лісокористувачами). На обсяги незаконних лісогосподарських рубок електронний облік практично не впливає, так як заготовлена деревина від цих рубок (приміром, якщо сам лісорубний квиток виданий із порушення закону, або зрубано деревину не тих порід, не в тій кількості тощо) підлягає обліку.

По-друге, наявністю в обігу значної кількості не облікованих, використаних бирок для маркування деревини. Вони є у покупців у значній кількості, оскільки залишаються від придбаного пиловника. Також необліковані бирки можуть бути у самих лісівників, частина з яких може не оснащувати ними деревину, а лише вносити інформацію про них до КПК. Не враховані бирки можуть вільно використовуватись для легалізації (надання вигляду «законності») перевезення деревини, переважно на невеликі відстані. Наприклад, будучи тимчасово прикріпленими, бирки можуть використовуватись при транспортуванні із місця вирубки до найближчого населеного пункту, де розташована пилорама, що переробляє незаконний ліс.

По-третє, великою кількістю рейсів із перевезення необробленої деревини, яка щоденно виконується автоперевізниками. Контролюючому органу буде складно охопити навіть два – три відсотки рейсів, із тисяч автомобілів, які щоденно здійснюють перевезення необробленої деревини в Україні: як від постійних лісокористувачів до покупців, так і між самими покупцями-переробниками, перевізниками тощо.

Висновок:

Аналізом законодавства встановлено, що при зупинках представниками правоохоронних або контролюючих органів транспортних засобів, їх водії законом не зобов'язані пред'являти товарно-транспортні накладні (крім Укртрансбезпеки). Наведене правове регулювання не дозволяє державним органам запобігати та зупиняти вивезення незаконно заготовленої деревини із лісу до пунктів переробки. Вказані обставини вимагають державного втручання та упорядкування на нормативному рівні.

Пропозиції до законодавства:

У попередніх розділах пропонувалась надати повноваження із здійснення спільних рейдових перевірок представникам екологічної інспекції та поліцейським. Зокрема, поліцейські мають отримати право зупинки автомобілів із деревиною виключно у присутності екоінспекторів, котрих слід наділити правом здійснювати перевірки ТТН на відповідність наявним лісоматеріалам. Такі перевірки доцільним буде визначили лише у

рейдовій формі, без інформування постійних лісокористувачів, перевізників або покупців деревини.

Тож у разі прийняття системного закону в сфері обігу деревини, що передбачатиме можливість зупинки та перевірку товарно-транспортних накладних на деревину, законодавець логічно має запровадити вимогу щодо обов'язковості пред'явлення водіями товарно-транспортних накладних для перевірки екологічними інспекторами. Також законом має бути закріплений безумовний обов'язок водія мати товарно-транспортну накладну при транспортуванні деревини. Транспортування лісоматеріалів без ТТН слід визнати в законопроекті незаконним, що тягне накладення санкцій.

На підставі відповідної норми ухваленого закону, на підзаконному рівні має бути затверджений спільний наказ МВС та Держекоінспекції, предметом якого має стати порядок проведений спільних рейдових перевірок поліції та екоінспекції.

Ризики впровадження:

- при неякісному правовому регулюванні можуть виникнути корупційні ризики в діяльності правоохоронних та контролюючих органів, пов'язані із вимаганням неправомірної вигоди за неперешкодження руху лісовозів, під погрозами затримувати автомобілі для перевірки обсягу та сортності деревини;
- створення перешкод суб'єктам господарювання (перевізників, або власників автотранспорту), які здійснюють необроблену деревину від лісгоспів (вантажовідправників, продавців) до покупців приватної форми власності (вантажоотримувачів, покупців).

IV. Державні органи законом не наділені регуляторними та контролюючими повноваженнями в сфері обігу лісоматеріалів

Обґрунтування проблеми:

На сьогоднішній день жодний державний орган не має повноважень із формування та реалізації державної політики щодо обігу лісоматеріалів. У законодавчому полі відсутні положення про систему обігу деревини, як сукупність правових та економічних заходів та механізмів, що спрямовані на забезпечення ефективного контролю за обігом круглих лісоматеріалів, протидії обігу незаконної заготовленої деревини, сприяттє сталому розвитку ринку деревини, залучення інвестицій в лісопереробному секторі тощо.

Вкотре зверну увагу, що положення Лісового кодексу України умовно «закінчуються» на факті заготівлі деревини. У підзаконних актах лісової галузі також наявні норми щодо строків та умови вивезення заготовленої деревини із лісу. Надалі, Лісовий кодекс та в цілому лісове законодавство не врегульовують правовідносини, що виникають вже «поза лісом», тобто коли автомобіль із деревиною виїздить на дороги загального користування, вливаючись в загальний вантажообіг.

Державна лісова охорона постійних лісокористувачів не відноситься до контролюючих органів і не вправі здійснювати державний контроль за діяльністю інших постійних лісокористувачів. Комерційні унітарні підприємства державної форми власності, якими є державні лісгоспи, за законом не можуть проводити перевірки транспортних засобів та контролювати законність деревини, що перевозиться фізичними та юридичними особами (в тому числі – іншими лісгоспами).

Крім того, територіальні органи Держлісагентства не здійснюють заходи державного контролю і фактично проводять відомчі перевірки щодо підпорядкованих підприємств власної сфери управління. Їх повноваження обмежуються внутрішнім контролем за діяльністю працівників підприємств, що відпускають деревину із нижніх та верхніх складів.

На етапі транспортування лісоматеріалів як звичайного вантажу, вимоги до автоперевезень визначаються законодавством про автомобільний транспорт. Основні

завдання та функції державного регулювання та контролю діяльності автомобільного транспорту визначені Законом України «Про автомобільний транспорт». Такі завдання здебільшого спрямовані на забезпечення якісного та безпечного функціонування автомобільного транспорту, створення рівних умов для роботи всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту, обмеження монополізму та розвиток конкуренції. Однак спеціально уповноважений контролюючий орган в даній сфері – Укртрансбезпека вправі накладати стягнення лише за порушення, що визначені Законом України «Про автомобільний транспорт». Зокрема, серед таких порушень немає транспортування вантажів без ТТН. Тим більш, у складі інспекції з безпеки транспортні відсутні фахівці, які б володіли спеціальними знаннями щодо обліку лісопродукції, перевірки обсягів, породного та сортиментного складу тощо.

Повноважень в сфері обігу деревини закон не передбачено і для екологічної інспекції. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Лісовий кодекс України окреслюють повноваження органів державної екологічної інспекції лише державним контролем за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (тобто – за веденням лісового господарства). Кінцевою фазою вітчизняного лісового господарства є заготівля деревини, та за вимогами бухгалтерському обліку (Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»), постійні лісокористувачі зобов'язані забезпечити облік заготовленої продукції. Однак законодавство не зобов'язує лісогосподарські підприємства здійснювати господарські операції саме із електронного обліку деревини – це є правом, а не обов'язком підприємства.

Спеціальний закон в сфері охорони довкілля, відповідні підзаконні акти, що визначають проведення перевірок лісогосподарських підприємств органами екоінспекції не містять положень щодо перевірки обліку деревини на лісосіках, а тим більш – під час її транспортування. Тому екоінспекція не має законних підстав для перевірок обігу деревини, в т.ч. - обліку заготовленої деревини постійними лісокористувачами. Вкотре зауважу, що законодавство не містить порядку (механізму) здійснення перевірок відповідності деревини характеристикам, що заявлені у товарно-транспортній накладній.

Пропозиції до законодавства:

При розробці системного закону в сфері обігу деревини, одним із ключових завдань має стати формування ефективної системи державного управління, до основного завдання якої належатиме комплексне формування та реалізація державної політики у відповідній сфері.

Основні напрями державної політики у сфері обігу деревини, законодавчі основи її реалізації має визначати Верховна Рада України шляхом прийняття закону. В першу чергу йдеться про ухвалення закону «Про державне регулювання обігу лісових ресурсів» (робоча назва), яким визначити особливості діяльності, пов'язаної із обігом лісоматеріалів», підстави діяльності державної системи контролю обігу лісоматеріалів тощо. Про зміст згаданого проекту докладно йдеться у I розділі цього звіту.

Загальне державне регулювання сфери обігу деревини має здійснювати Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень. Зокрема, урядом має бути ухвалені постанови щодо затвердження порядку обліку та маркування деревини, функціонування єдиної державної системи електронного обліку деревини, порядку проведення рейдових перевірок автомобілів із деревиною, порядок її вилучення та ін..

З огляду на існуючу систему центральних органів виконавчої влади, що дотичні до лісового сектору та наявне коло повноважень Мінагрополітики України, як органу, що формує державну політику у сфері лісових відносин, буде обґрунтованим та логічним наділити вказане міністерство завданням формування державної політики у сфері обігу деревини.

Відповідно, Державне агентство лісових ресурсів України має стати органом, що реалізує державну політику у відповідній сфері, здійснювати організаційно-методичне забезпечення.

Функції із контролю за обігом деревини у формі рейдових перевірок мають бути прокладені на Держекоінспекцію, суміжні повноваження по взаємодії при рейдових перевірках - на органи Національної поліції.

Крім визначення завдань запровадження системи обігу деревини в Україні, доцільним буде формулювання основних засад функціонування системи обігу лісоматеріалів. Зокрема, забезпечення законності, автоматизація процесів, відкритість та доступність інформації в ЄДСЕОД, залучення участі громадськості тощо.

Ризики впровадження:

- створення спеціального державного органу, до повноважень якого б входив регулювання та контроль за обігом деревини, спричинить збільшення видатків із державного бюджету, зростання бюрократичного апарату, що бути непропорційним від очікуваного позитивного впливу ухваленого закону;

- надання окремому органу виключно функцій контролю за транспортуванням деревини може призвести до того, що закон буде діяти фрагментарно, на рівні вибіркового перевірок на основних автодорогах; виявляться переважно будуть формальні порушення, пов'язані із неправильним складанням накладних тощо;

- надання надмірних контролюючих повноважень органам державної влади в сфері обігу деревини може вимагати щорічного заповнення, збору, обробки та зберігання значного обсягу документації, а також проведення численних додаткових вимірювань обсягів партій на різних етапах її руху від лісу до переробних потужностей. Це означає, що значні сили та ресурси державних органів, що будуть контролювати вказану сферу, витратимуться на підтримання додаткового документообігу, зайве паперотворіння тощо.

V. Кінцевим елементом системи обігу деревини має бути запровадження справедливої системи юридичної відповідальності, врегулювання питань вилучення/конфіскації незаконно добутої деревини

Обґрунтування проблеми:

До недавнього часу за порушення, пов'язані із операціями із незаконно заготовленою деревиною не передбачалось юридичної відповідальності. Спеціальних санкцій за зберігання, перевезення, збут чи переробку нелегально добутої деревини закон не містив. Виключення складала кримінальна відповідальність за заздалегідь необіцяне придбання або збут чи зберігання майна, завідомо добутого злочинним шляхом (ст. 198 КК України).

Навіть водіїв, котрі перевозили деревину без товарно-транспортної накладної також не можна було притягти до відповідальності за порушення законодавства про автомобільні перевезення (підстава - абзац третій ч. 1 ст. 60 Закону України «Про автомобільний транспорт»). Обґрунтування такої позиції міститься у рішенні Волинського окружного адміністративного суду від 13.04.2018 р. у справі №803/226/18. На думку суду, у даних випадках адміністративно-господарський штраф застосовується не за «неоформлення» документів, а за надання послуг із перевезення вантажів без оформлення документів, перелік яких визначений ст. ст. 39 та 48 Закону України «Про автомобільний транспорт». Тому відсутність у водія на момент перевезення ТТН не є підставою для накладення на нього штрафу.

Ситуація в сфері юридичної відповідальності за незаконний обіг деревини змінилась у поточному році. Проте, на жаль не в найкращий бік. Так Верховною Радою України 06.09.2018 року повторно, із пропозиціями Президента України прийнято Закон України «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» (реєстр. №5495 від 06.12.2016 року). Цим законом із 01 січня 2019 року запроваджується адміністративна відповідальність за перевезення та зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників (ст. 65 КУпАП) та кримінальна відповідальність за перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев і чагарників (ст. 246 КК України)

Вважаю, що застосування адміністративної відповідальності у представленій редакції статті буде вкрай ускладнено відсутністю правового механізму та юридичних інструментів регулювання транспортування, переробки, зберігання деревини. Використане у статті кодексу поняття «незаконно зрубаної деревини» не узгоджується із дефініцією ст. 108 КК України («незаконно добута деревина»), і лише може тлумачитись як результат незаконна рубки. В свою чергу, у поняття «незаконна рубка» немає нормативного визначення, воно окреслене у судовій практиці. Лісове та суміжне законодавство реально не визначає ознаки законності походження деревини, а лише обмежується загальними нормами ст. 69 ЛК України, відповідно до яких визначені правові підстави проведення рубок.

Тобто створена абсурдна ситуація, коли запроваджена юридична відповідальність за протиправні дії, але не визначені юридичні критерії таких дій. Крім того, ухвалений закон містить критичні недоліки, що взагалі унеможливають його практичне застосування в частині кваліфікації злочинів, передбачених ст. 246 КК України. Визначене в ньому поняття «істотна шкода» прив'язується до матеріального критерію – понад 2000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Саме тут законодавцем допущена кричуща правова помилка, оскільки не враховано, що відповідно до пункту 5 підрозділу XX Податкового кодексу України якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або порушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпункту 169.1.1 пункту 169.1 статті 169 ПКУ для відповідного року. Тобто, неоподаткований мінімум доходів громадян на рівні податкової соціальної пільги застосовується в частині кваліфікації злочинів та правопорушень, а не в частині визначення суми штрафних санкцій за правопорушення або злочин. Таким чином, при кваліфікації злочинів або правопорушень необхідно виходити із встановленої соціальної пільги. Станом на 01.01.2019 року розмір пільги планується встановити у розмірі 960,50 грн. (Закон України «Про Державний бюджет на 2019 рік»)

Таким чином. мінімально можливий поріг для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за ч. 1 ст. 246 КК України із 01 січня 2019 року складатиме колосальну суму – понад 1 млн. 921 тис. грн. (960,5 грн.*2000). На фоні того, що розмір шкоди за незаконну рубку одного дерева діаметром пня 30 см. станом на 2019 рік приблизно складатиме 4,2-4,5 тис. грн., то для кваліфікації дій порушникам слід буде вчинити незаконну вирубку понад 500 дерев діаметром пня 30 см., що за площею суцільної вирубки складатиме приблизно від 2 до 0,5 га. Тяжкі наслідки в редакції ч.4 ст. 246 КК України прийнятого закону взагалі становитимуть астрономічну суму – 4 млн. 805 тис. грн. (потрібно одноразово вирубати понад 1000 дерев діаметром понад 30 см.). З огляду на вкрай рідкісні випадки вчинення таких значних рубок, застосування цієї норми на практиці буде унеможливлене.

Також в ухваленій редакції закону матеріальний бар'єр настання кримінальної відповідальності за рубку дерев в межах території ПЗФ значно підвищений (у попередній редакції кодексу відповідальність могла наставати навіть на незаконну вирубку в межах лісів ПЗФ), та за розміром шкоди стала дорівнювати розмірам шкоди, що завдана лісам інших категорій.

В цілому це призведе до катастрофічного зниження рівня кримінально-правової охорони лісів.

Крім того, із 01 січня 2019 року статтею 246 КК України буде запроваджена передбачається кримінальна відповідальність за вчиненні трьох операції у сфері обігу деревини, а саме:

- 1) перевезення,
- 2) зберігання,
- 3) збут незаконно зрубаних дерев.

Слід підкреслити, що об'єктивна сторона цього злочину також повинна мати матеріальний склад - завдання шкоди на суму понад 2000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (тобто понад 1 млн. 921 тис. грн!).

В світлі застосування конституційного принципу презумпції невинуватості, коли всі сумніви доведеності вини тлумачаться на користь обвинуваченого, конфлікті ситуації можуть виникати при затриманнях партій деревини, на які товарно-транспортні накладні викликають підозри, або виявлення фактів зберігання лісоматеріалів, на які відсутні товарно-транспортні документи.

За таких умов можна впевнено спрогнозувати, що запровадження кримінальної відповідальності за перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев не вплине на обсяги незаконних рубок та проблему незаконно добутої деревини. Схема, коли спочатку запроваджується відповідальність за протиправні дії, але не визначаються критерії правомірності таких дій по суті є каральною для лісового сектору, та однозначно спричинить виникнення правових колізій та судових спорів.

Загалом, питання запровадження юридичної відповідальності в сфері обігу деревини буде одним із найбільшим важливих, оскільки потенційно зачіпатиме інтереси кожного учасника лісового сектору. Тож слід виважено та збалансовано підійти до відповідних правових рішень майбутнього законопроекту в цій частині. Важливо негайно існуючі недоліки законодавства, розглянувши наступні пропозиції:

1. Логічним є встановлення санкції у вигляді штрафів/конфіскації деревини за транспортування лісоматеріалів без документів. Ситуації, коли зупиняють автомобіль із деревиною, а у водія відсутня на неї товарно-транспортна накладна, постійно трапляються у правозастосовній практиці. У випадках відмови від дачі показів водієм надзвичайно складним буває довести факт незаконності походження деревини – конкретної незаконної рубки. Хоча у таких випадках є абсолютно обґрунтовані підозри вважати, що деревина отримана без законних підстав. Приміром, підприємець придбав деревину лісівника, який приховав її від обліку в якості надлишків при законній рубці; або особа придбала деревину в іншої особи, яка добула цю деревину внаслідок самовільної рубки, яка так і залишилась невиявленою лісівниками тощо. Через відсутність доказів про походження цієї партії лісоматеріалів саме від незаконної рубки або як необлікованої у ході законної рубки, таку деревину законом логічно віднести до незаконно добутої.

2. Лісове законодавство не містить визначення «незаконно добута деревина». Такий стан створює складнощі при визначенні такої деревини у правових спорах, визначенні масштабів оцінки незаконної діяльності в лісовому секторі. Наприклад, зрозумілим є відносити до цієї категорії деревину, що отримується порушниками від незаконних самовільних рубок. Однак проблеми виникають при віднесенні деревини, добутої внаслідок незаконних рубок, що вчинюються лісгосподарськими підприємствами. Адже в результаті їх проведення деревину можна вважати незаконною добутою. Як правило, такі рубки «пост-фактум» виявляють екологічні інспекції, коли вже рубка проведена, а деревина (а це буває сотні кубічних метрів ділової деревини) була вже облікована, і реалізована лісгоспом споживачам. У такому випадку вилучити деревину неможливо, а частину її вартості (в частині податкової складової) лісгосп вже перерахував до бюджету. Отже, крім нормативного визначення поняття «незаконно добута деревина», наявні обставини також вимагають правового регулювання.

3. У більшості випадків незаконні рубки вчинюються для продажу деревини, тобто основною метою таких протиправних дій є отримання відповідного прибутку. Особливо це стосується рубок, що вчиняються організованими групами і внаслідок яких добуваються великомірні та цінні сортименти деревини. Цьому сприяє неврегульованість ринку лісоматеріалів в Україні, що зумовлена вільним обігом необробленої деревини як звичайного товару. Тому логічним буде запровадження відповідальності для підприємців (здебільшого – це власники пилорам), які скуповують деревину без документів про її походження. Довести вину таких осіб в умисному придбанні краденого майна буває вкрай складно. Натомість юридична відповідальність за сам факт придбання деревини без документів була б більш ефективною. Одночасно в законопроекті слід врегулювати питання ведення обов'язкового господарського обліку придбаної деревини суб'єктами деревообробного бізнесу, особливо – дрібних пилорам, що перебувають на єдиному податку. Адже не є секретом, що саме вказаний сегмент бізнесу є основним споживачем нелегальної деревини, що не обліковується постійними лісокористувачами у ході законних рубок. Тобто, одним із ключових напрямків протидії незаконним рубкам та обігу нелегальної деревини має бути протидія попиту на таку сировину – тобто суб'єктам, які скуповують та переробляють незаконно добуту деревину.

4. Одним із інструментів впливу на рівень надходження в цивільний обіг деревини, що незаконно заготовлюється, є застосування різних способів її обліку. Лісовим відомством таким інструментом обрано електронний облік деревини. Одна із переваг електронного обліку, яка до речі, через високу вартість є його недоліком, є маркування кожного сортименту ділової деревини (крім тех. сировини для ВТП за «старою» класифікацією). Це дозволяє ідентифікувати походження кожної колоди, використовуючи спеціальну форму ТТН. Натомість, звичайна товарно-транспортна накладна, через легкість її видачі та підробки, не забезпечує відстеження обігу товару від лісосіки до переробки або експорту, не запобігає легалізації незаконно зрубаної деревини, що надійшла в незаконний обіг. Проте зверну увагу, що нормативне закріплення певної системи обліку деревини є не панацеєю, а лише одним із засобів, з використанням якої держава може впливати на скорочення обсягів незаконних добутих лісоматеріалів. Тому, впровадження електронного обліку як інструменту протидії незаконному обігу деревини не може бути повноцінним без встановлення відповідальності за порушення вимог в сфері обліку та маркування деревини.

5. Згідно ст. 108 ЛК України, незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню в установленому порядку. В разі неможливості вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів стягується їх вартість. Це захід цивільно-правової санкції. Тому при притягненні лісопорушника до кримінальної, адміністративної чи цивільно-правової відповідальності правозасточовчими органами слід вирішити питання про конфіскацію або вилучення незаконної добутої деревини. У цьому зв'язку особливої уваги потребують питання стягнення вартості незаконно добутої деревини. Приміром, трапляються випадки, коли незаконно добута деревина перероблена – тобто вилучити в натурі її вже неможливо. Стаття 108 ЛКУ вказує, що у таких випадках стягується її вартість, але не уточнюється яка саме: ринкова, собівартість чи ставками рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів? Тим більше, закон конкретно не вказує кому належить перераховувати таку вартість: до бюджету або на рахунок лісогосподарського підприємства.

6. Важливим питання є облік вилученої у порушників незаконно добутої деревини. На сьогодні ці відносини врегульовані «Порядком обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить в власність держави, і розпорядження ним», що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №1340 від 25.08.1998 року. Однак цей норматив передбачає проходження тривалої та складної процедури, внаслідок якої через об'єктивні

властивості деревини як товару, остання швидко втрачає технічні властивості. Тому згадана урядова постанова є вкрай неефективною для застосування та по суті завдає збитки державі.

7. При розробці норм відповідальності в сфері обігу деревини слід врахувати положення регламенту ЄС №995/2010, який набрав чинності у березні 2013 року. Регламент ЄС заборонив експорт в країни ЄС «деревини нелегального та сумнівного походження» (прим. автора - термінологія європейського законодавця). Ним же зобов'язано всіх імпортерів деревини до країни ЄС демонструвати систему ретельної перевірки законності деревини, яка поставляється на європейський ринок. Передбачається розробити систему оцінки ризиків та контролю законності, або використовувати одну із існуючих схем, що передбачає верифікацію третьої незалежною стороною. Імпортери зобов'язані вимагати від своїх постачальників документальних підтверджень, що придбані ним лісоматеріали не містять деревини, що заготовлена з порушенням законів країни, звідки вона вивозиться. Проте на сьогодні в Україні не тільки немає правового визначення такої деревини, але й створено централізованої бази даних, яка б містила інформацію про виявлення фактів незаконно добутої (заготовленої) деревини, що доведені державними органами в установленому законом порядку. Тому слід констатувати, що вітчизняний законодавець в цій частині не зробив жодних кроків в напрямку узгодження вітчизняного законодавства та правової бази Євросоюзу.

Пропозиції до законодавства:

Обов'язковою передумовою запровадження юридичної відповідальності в сфері обігу деревини є ухвалення спеціального законодавства. Докладно про необхідність ухвалення відповідного закону вказано у першому розділі цього дослідження. З огляду на значне ускладнення вказаних правовідносин, введення відповідальності за протиправні дії буде обґрунтованим лише після розробки і впровадження спеціальних підзаконних актів. Відповідальність в законі має встановлюватись після минування певного строку, який би дозволив об'єктивно оцінити переваги, недоліки, слабкі місця ухваленого законодавства.

Першочерговим кроком у даному напрямку має бути внесення змін до ст. 246 КК України, ст. 65 КУаАП, які б виправили неякісні норми, що були запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» від 06.09.2018 р. Це дозволить забезпечити належний рівень кримінально-правової охорони лісів від незаконних рубок, узгодить положення про юридичну відповідальність із спеціальним законодавством у цій сфері, що пропонується розробити.

Також варто передбачити встановлення санкцій у вигляді штрафу/конфіскації деревини у разі перевезення деревини без відповідної товарно-транспортної накладної.

Особливу увагу слід приділити чіткому визначенню поняття «незаконно добута деревина», його узгодженню із визначенням незаконних рубок, що вчиняються без лісорубних квитків, а також рубок, що проведенні на підставі квитків, але із грубим порушенням їх вимог.

Надати право посадовим особам відповідного контролюючого органу тимчасово вилучати круглі лісоматеріали до вирішення питання судом. Конфіскація лісоматеріалів, що транспортуються без документів є прерогативою суду.

Розміри штрафів мають визначатись у прямій залежності від рівня небезпеки порушення, нормативних вимог в законах та підзаконних актах, реальних наслідків таких порушень.

Унормувати процедуру стягнення вартості вилучених лісових ресурсів постановою уряду. Передбачити положення щодо створення відповідного відкритого реєстру із

інформацією щодо виявлених фактів незаконних рубок, зафіксованих операцій із обігу незаконно добутої (заготовленої) деревини.

Дозволити на рівні закону не вилучати у порушників лісові ресурси (дров'яну деревину, хвойні дерева невеликих діаметрів, які використовуються для новорічних свят тощо) разі їх економічної недоцільності із відшкодуванням розміру їх рентної плати порушниками.

Ризики впровадження:

- запровадження відповідальності за другорядні порушення в сфері обігу деревини може призвести до штучного нарощування показників контролюючими органами за формальні правопорушення;

- використання застарілих державних стандартів для класифікації сортності лісоматеріалів, невизначеність похибки в якості та кількості може викликати правові колізії, пов'язані із необґрунтованою конфіскацією деревини;

- лісоматеріали є змішуваним товаром, що ускладнює відстеження її походження. Наведена обставина вимагатиме значної деталізації юридично значимих дій при застосуванні штрафів, заходів кримінально-процесуального примусу або проваджень про адміністративні правопорушення. Неврахування цих обставин може призводити до необґрунтованого притягнення до відповідальності, вилучення легально добутих лісових ресурсів.