

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ВИВЧЕННЯ ПРОБЛЕМ
ЗЛОЧИННОСТІ імені АКАДЕМІКА В. В. СТАШИСА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

О. В. ЗАГЧКО

**ЗАПОБІГАННЯ НЕЗАКОННІЙ ПОРУБЦІ
АБО НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕВЕЗЕННЮ,
ЗБЕРІГАННЮ, ЗБУТУ ЛІСУ**

Монографія

Харків
«Право»
2019

УДК 343.9:504.122(477)

3-17

*Рекомендовано до друку вченою радою Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 9 від 22 лютого 2019 р.) та
вченою радою Науково-дослідного інституту вивчення
проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України
(постанова № 3/2 від 20 лютого 2019 р.)*

Рецензенти:

А. М. Бабенко – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та кримінології Одеського державного університету внутрішніх справ;

І. В. Козич – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

Науковий редактор

Б. М. Головкін

Заїчко О. В.

3-17 Запобігання незаконній порубці або незаконному перевезенню, зберіганню, збуту лісу : монографія / О. В. Заїчко ; [наук. ред. Б. М. Головкін]. – Харків : Право, 2019. – 192 с.

ISBN 978-966-937-646-6

У монографії осмислено кримінологічну природу явища незаконної порубки лісу, розкрито його причини та наслідки для природного середовища, запропоновано шляхи і заходи запобігання його проявам. Установлено, що незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу в основному здійснюються постійними лісокористувачами під час рубок поліпшення якісного складу лісів, суб'єктами підприємницької діяльності, що перебувають у договірних відносинах із ними, а також іншими особами, які не мають права на ведення лісового господарства та законного доступу до спеціального використання лісових ресурсів. Указується на пов'язаність незаконної порубки лісу з такими видами організованого злочинного бізнесу, як незаконний експорт деревини, несанкціоноване виробництво деревного вугілля, видобування бурштину, самовільна заготівля дров домогосподарствами і незаконна забудова. Запропоновано комплексний підхід щодо запобігання незаконним рубкам лісу та незаконному обігу деревини.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти, фахівців з лісівництва, працівників правоохоронних органів, а також усіх, хто цікавиться прикладними питаннями кримінології.

УДК 343.9:504.122(477)

© Заїчко О. В., 2019

ISBN 978-966-937-646-6

© Видавництво «Право», 2019

══════ Перелік умовних скорочень

ДАЛРУ,

Держлісагентство – Державне агентство лісових ресурсів України

Держекоінспекція – Державна екологічна інспекція України

Держкомстат – Державна служба статистики України

держлісоохорона – державна лісова охорона

ЄС – Європейський Союз

ЗК – Земельний кодекс України

КК – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ЛК – Лісовий кодекс України

ОУЛМГ – обласні управління лісового та мисливського
господарства

ПЗФ – природно-заповідний фонд України

ПК – Податковий кодекс України

ППВСУ – постанова Пленуму Верховного Суду України

СЛП – спеціалізоване державне або комунальне
лісогосподарське підприємство

УКТЗЕД – Українська класифікація товарів
зовнішньоекономічної діяльності

FSC – Forest Stewardship Council (Лісова Опікунська Рада)

== Передмова

Україна має обмежені лісові ресурси і при цьому залишається одним із лідерів у Європі за обсягом експортних поставок деревної сировини. Зупинити процес вирубування лісів в Україні поки що не вдається жодними превентивними інструментами. Позитивного ефекту не дали тимчасовий мораторій на експорт лісоматеріалів у необробленому вигляді, що діє з 2015 р.; міжнародна сертифікація лісів (FSC) і навіть частково запроваджений електронний облік заготовленої деревини. За період з 2008 по 2018 р. питома вага незаконної порубки лісу в структурі злочинів проти довкілля зросла з 30,5 до 60,5 відсотка, а кількість облікованих злочинів за ст. 246 КК збільшилася на 357 відсотків (з 637 до 2276).

В умовах ускладнення криміногенної ситуації у сфері використання лісових ресурсів суспільству нав'язується думка, що в усьому винні напівміфічні «чорні лісоруби» і сільське населення, що проживає у лісовій місцевості. Утім не все так однозначно. На сьогодні 87 відсотків лісів перебувають в управлінні ДАЛПУ та різних міністерств, 12,5 відсотка – у муніципальному управлінні територіальних громад і тільки 0,1 відсотка належить приватним особам. Державний орган та підпорядковані йому лісогосподарські підприємства видають спеціальні дозволи на заготівлю деревини, безпосередньо здійснюють валові обсяги рубок лісу, а також займаються обробкою і продажем лісоматеріалів і при цьому одночасно забезпечують охорону лісів від незаконних рубок. Іншими словами, особливістю організації та ведення лісового господарства в Україні є поєднання державним органом зі спеціальними повноваженнями лісозаготівлі, деревообробки, реалізації лісопродукції на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також охорони лісів від незаконних рубок. Між тим в усьому цивілізованому світі кінцевою стадією ведення лісового господарства є заготівля деревини, а охо-

роною лісів займаються компетентні органи і громадськість, жодним чином не пов'язані із лісогосподарською галуззю.

Починаючи з 2016 р. державні й комунальні лісогосподарські підприємства майже повністю переведені на самоокупність і лише на 30 відсотків від бюджетних потреб фінансуються державою. Незважаючи на природно-захисні функції та обмежене експлуатаційне значення лісів в Україні, на практиці лісогосподарська діяльність має комерційний характер, орієнтованість на експорт лісоматеріалів й одержання валютної виручки. Понад 90 відсотків доходів лісогосподарських підприємств складають прибутки від реалізації ділової та паливної деревини на внутрішньому і зовнішньому ринках. Такий стан справ неабияк стимулює інтенсивну заготівлю деревини, у тому числі шляхом незаконних порубок лісу.

За даними дослідження британської природоохоронної організації Earthsight, за період дії мораторію на експорт лісоматеріалів необроблених в Україні (2015–2017) їх експорт фактично зріс на 75 відсотків, перевищивши позначку в 1 млрд євро. Щороку з України експортується 1,2 млн куб. м лісоматеріалів, не врахованих офіційною статистикою. Як правило, це ділова деревина, що вивозиться під виглядом дров паливних і пиломатеріалів. За оцінками міжнародних експертів, щонайменше 40 відсотків від загального обсягу заготовленої деревини в Україні становлять незаконні рубки.

Діюча в Україні система ведення лісового господарства та охорони лісів від незаконних рубок визнана неефективною і постійно піддається критиці. Позиції фахівців щодо реформування лісового господарства та запозичення іноземних моделей управління лісовими ресурсами розділилися. Більшість наполягає на доцільності збереження найближчим часом державної власності на лісові ресурси, виступає за створення державного холдингу, що об'єднає понад 300 лісогосподарських підприємств. Противники такого підходу пропонують віддати земельні лісові ділянки в концесію суб'єктам господарювання та усунути державну монополію на управління лісовими ресурсами, а також перекласти на них обов'язок щодо охорони лісів. Це має пришвидшити формування ринку деревини та забезпечити добросовісну конкуренцію на ринку деревини.

Паралельно із цим гостра дискусія точиться довкола тимчасового мораторію на вивезення лісоматеріалів необроблених за межі митної території України, що, як відомо, не зупинив незаконні вирубки лісу та нелегальний

обіг деревини. Спроба народних депутатів увести додаткову заборону ще й на експорт дров паливних виявилася невдалою. Водночас ЄС посилює тиск на Україну з приводу скасування тимчасового мораторію на експорт лісу-кругляку, що порушує зобов'язання України в рамках Світової організації торгівлі, а також суперечить положенням Угоди про асоціацію з ЄС. Якщо у 2019 р. це питання не буде вирішено політичним шляхом, то Україну чекає торговельний арбітраж з ЄС.

Суспільний резонанс і соціальна чуттєвість питання збереження лісових ресурсів та охорони природного середовища змушують державу шукати шляхи і засоби вирішення проблеми незаконного вирубування лісів. Однак нічого нового органи державної влади в цій сфері не вигадують. Реакція держави зводиться до розширення меж кримінально-правової охорони лісів від незаконних порубок, при цьому використовується перевірений роками метод створення видимості боротьби із злободенною проблемою шляхом закладення в конструкцію кримінально-правових норм блокувальних елементів, що ускладнюють їх практичне застосування. Так, 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. №2531-VIII закріплено нову редакцію ст. 246 КК, а саме: незаконна порубка дерев або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників, що заподіяли істотну шкоду. Крім того, КК доповнюється ст. 201¹ «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України».

Здавалося б, новий підхід законодавця спрямований на комплексне вирішення проблеми незаконних порубок лісу та обігу деревини за межами митної території України. Однак превентивний ефект цієї норми навряд чи буде досягнуто. Уже традиційно перешкодою в застосуванні ст. 246 КК в новій редакції стане визначення розміру істотної шкоди, що є обов'язковою умовою кваліфікації злочину за цією статтею. Для притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 246 КК з 01.01.2019 р. необхідно встановити істотну шкоду в розмірі від 1 762 000 грн і більше (у дві тисячі і більше разів

перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян). Навіть важко уявити, скільки кубічних метрів деревини треба зараз незаконно зрубати, щоб виникли підстави для притягнення до кримінальної відповідальності підозрюваних осіб, ураховуючи, що розмір заподіяної шкоди досі розраховується відповідно до затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу (2008)?

Очевидно одне: доки буде зберігатися підвищений попит на незаконно заготовлену і відносно дешеву деревину на внутрішньому та зовнішньому ринках, а лісгосподарські підприємства будуть виживати лише за рахунок заготівлі і реалізації лісопродукції, – ліс в Україні продовжать вирубувати високими темпами.

Слід зазначити, що О. В. Заїчко обмежила предмет свого дослідження лише діями, передбаченими ст. 246 КК. Не менш кричущі проблеми знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень, незаконної порубки, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка, знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду, а також інші види лісових правопорушень чекають на своїх дослідників.

Заслугою автора монографії є формулювання теоретичних положень і практичних рекомендацій, що містять елементи наукової новизни. Наукову цінність становлять твердження О. В. Заїчко про те, що незаконна порубка лісу переважно вчиняється під час нелімітованої заготівлі деревини в порядку рубок формування й оздоровлення лісів (у тому числі санітарних і суцільних рубок); порушення правил здійснення рубок головного користування, а також під час несанкціонованої заготівлі дров домогосподарствами. Автором доведено зв'язки і залежності між незаконною порубкою лісу і незаконним експортом лісоматеріалів та пиломатеріалів, виготовлених із них, несанкціонованим виробництвом деревного вугілля, самовільною заготівлею дров домогосподарствами, видобуванням бурштину і незаконною забудовою. Запропоновано також вирізняти три основні категорії суб'єктів незаконної порубки лісу залежно від їх правового статусу і ступеня доступу до лісових ресурсів, а саме: посадові особи і працівники постійних лісокористувачів, що займаються веденням лісового господарства; суб'єкти підприємницької діяльності, що отримали дозвіл на заготів-

лю деревини в межах договору підряду з постійними лісокористувачами; інші особи, які не мають права на заготівлю деревини і законного доступу до розроблення лісосік. Обґрунтовано комплексний підхід щодо запобігання незаконним рубкам лісу та незаконному обігу деревини, що включає такі напрями, як: усунення конфлікту інтересів в Держлісагентстві; соціально-економічний розвиток сільських територій у лісовій місцевості; законодавче врегулювання ринку деревини; розширення меж природоохоронних територій та вдосконалення механізму захисту лісів від незаконних рубок; повне впровадження електронного обліку й стеження за рухом деревини по всьому ланцюгу поставок; автоматизація системи перевірки законності походження деревини при її реалізації на зовнішній і внутрішній ринки; кратно відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, та конфіскація майна. Крім наведених у монографії викладено й інші не менш цінні наукові положення і практичні рекомендації.

Проблема незаконної порубки лісу неодноразово досліджувалася фахівцями в галузі екологічного права, земельного права, кримінального права, криміналістики, лісівництва, а також кримінологами. Однак більшість робіт стосувалася аналізу окремих питань, пов'язаних із правовим режимом лісів, охороною довкілля, спеціальним використанням лісових ресурсів, управлінням лісовим фондом України, кримінальною відповідальністю за незаконну порубку лісу, розслідуванням цього виду злочинів. У кримінології незаконна порубка лісу досліджувалася в контексті запобігання екологічній злочинності. Серед науковців, які займалися розробкою різних аспектів незаконної порубки лісу, слід назвати А. М. Бабенка, В. С. Батиргарєєву, С. Б. Гавриша, А. П. Гетьмана, Б. М. Головкина, О. О. Дудорова, Т. П. Єгорову, І. В. Козича, Т. В. Корнякову, П. В. Кравця, О. В. Мельника, І. І. Митрофанова, О. В. Одерія, О. М. Пилипенка, Є. О. Письменського, Г. С. Поліщука, М. Ю. Попкова, О. В. Скворцова, О. В. Старчоуса, Т. М. Сторожука, Ю. А. Турлову, С. М. Шершуна, А. М. Шульгу, О. М. Шуміла та ін.

Ураховуючи негативні тенденції поширення явища незаконної порубки лісу, руйнівні наслідки його проявів для довкілля, вагоме суспільно-політичне значення збереження українських лісів від незаконного вирубування, можна стверджувати про актуальність теми монографії та перспективність розробки цієї тематики на майбутнє.

Висловлюємо щирі вдячність рецензентам монографії *Андрію Миколайовичу Бабенку* і *Ігорю Васильовичу Козичу* за обґрунтовану критику, наукову дискусію і надані пропозиції щодо вдосконалення тексту цієї книги.

На мою суб'єктивну думку, розкрити специфіку лісгосподарської діяльності та виявити ризики порушення правил заготівлі деревини і вчинення злочинів найповніше можуть практичні працівники, які знаються на цій проблемі. Саме такою є Олена Вікторівна Заїчко. Натепер вона – суддя Харківського окружного адміністративного суду. Однак її трудових шлях включав роботу на посадах бухгалтера Чугуєво-Бабчинського держлісгоспу, старшого державного податкового інспектора, помічника судді районного суду. Практичний досвід, знання з кримінології, допитливість і системність у роботі дозволили О. В. Заїчко на належному рівні написати книгу на злободенну тему, що буде цікавою та корисною для широкого кола читачів.

Б. М. Головкін,
доктор юридичних наук,
завідувач кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права

Розділ 1

КРИМІНОЛОГІЧНА ПРИРОДА ЯВИЩА НЕЗАКОННОГО ПОВОДЖЕННЯ З ЛІСОВИМИ РЕСУРСАМИ

1.1. Загальні положення спеціального використання лісових ресурсів та здійснення різних видів рубок дерев і чагарників

Україна має у розпорядженні багаті природні ресурси, серед яких чинне місце посідають ліси. Ліси є важливим компонентом екосистеми і природним ресурсом для національної економіки. Незважаючи на доволі невисокий рівень лісистості території (15,9 відсотка) в Україні, вона займає дев'яте місце в Європі за площею лісів (10,4 млн га) і шосте місце за запасами деревини (2,1 млрд куб. м) [1, с. 1]. Ліси на території нашої держави поширені нерівномірно. Найбільші їх площі знаходяться в західних та північних регіонах України. Існуючі лісові масиви сформовані із хвойних і твердолистяних насаджень, що включають понад тридцять порід дерев, серед яких переважають сосна (35 відсотків), дуб (28 відсотків), бук (9 відсотків), ялина, ялиця (8 відсотків), береза, осика (7 відсотків), вільха (4 відсотки) та ін. [1, с. 1].

В Україні ліси використовуються в екологічних, соціальних та економічних цілях. За своїм призначенням вони виконують переважно природоохоронну функцію. Економічна або експлуатаційна функція лісів обмежена відповідними правовими режимами і засадничими положеннями державної політики у сфері ведення лісового господарства щодо невиснажливого лісокористування, збереження біорізноманіття та впровадження природозберігаючих технологій [2]. У зв'язку з цим

для близько половини лісів (46 відсотків) встановлено режим обмеженого лісокористування; 16,1 відсотка належать до територій та об'єктів ПЗФ. У таких лісах заборонені рубки головного користування як основний вид заготівлі деревини. Дозволено заготівельні роботи у 54 відсотках лісів [3].

Незважаючи на закладений у доктрині ЛК примат екологічного призначення лісів над економічним, у діяльності ДАЛРУ, ОУЛМГ і підпорядкованих їм СЛП панує комерційний підхід. Великий попит на лісоматеріали в умовах недофінансування лісової галузі державою стимулює пріоритетний розвиток самоокупних і швидко прибуткових напрямів ведення лісового господарства. Існуючий напівринковий, напівплановий державний механізм господарювання, з одного боку, дозволяє виживати в об'єктивно складних умовах, а з другого боку, забезпечує приховування реальних масштабів обігу деревини і грошових коштів від її реалізації. В умовах неврегульованості обігу деревини це породжує «тіньовий обіг» і незаконні операції з лісоматеріалами на внутрішньому і зовнішньому ринках. Як свідчать офіційні статистичні дані, упродовж 1997–2017 рр. рівень заготівлі деревини зріс у понад два рази: з 10,6 млн куб. м до 21,9 млн куб. м [4]. За різними оцінками експертів міжнародних організацій, зокрема Всесвітнього фонду природи (WWF в Україні), обсяги незаконних рубок в Україні можуть коливатися від 5 до більш ніж 40 відсотків понад встановлені ліміти легально заготовленої та облікованої деревини. І це при тому, що за інформацією Держлісагентства вказаний показник становить 0,1 відсотка від загального обсягу заготовленої деревини [5].

Незаконно заготовлена деревина в необробленому вигляді та вирубана з неї масово поступають у цивільний обіг і стають предметом довірливих відносин, частина з яких також незаконні. До введення мораторію на експорт лісоматеріалів у необробленому вигляді (2015) щорічний дохід від експорту деревини становив USD 1,4 млрд [6]. Заборона на експорт лісоматеріалів необроблених з України мало вплинула на ситуацію із незаконною заготівлею деревини, що серед іншого включає незаконну порубку лісу.