

Головкін Богдан Миколайович,
завідувач кафедрою кримінології та кримінально-
виконавчого права Національного юридичного
університету імені Я. Мудрого,
доктор юридичних наук, професор

КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ В ЛІСОГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Лісогосподарська діяльність полягає у здійсненні власниками лісів і постійними користувачами, а також спеціально уповноваженими суб'єктами комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів (ст. 63 ЛК). Вона складається з двох взаємопов'язаних компонентів: організація лісового господарства і ведення лісового господарства.

Для надання науково обґрунтованих рекомендацій щодо шляхів і заходів запобігання та протидії корупції у цій сфері спочатку необхідно визначити корупціогенні фактори зазначеного явища. Серед останніх пропонуємо вирізняти організаційні, нормативно-правові, економічні, управлінські, виробничо-господарські, соціокультурні.

Корупціогенні фактори *у сфері організації лісового господарства*: неповний облік лісового фонду України в Державному лісовому кадастрі та наявність неврахованих площ лісових насаджень; закритий доступ до інформації Держліскадастру; підпорядкування лісів багатьом органам виконавчої влади; несформованість єдиної системи ведення лісового господарства; недосконалість державного реєстру постійних лісокористувачів і платників рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів; недосконалість механізму організації та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини; часткове запровадження системи контролю та відстежування обігу деревини на ринку (Е-обліку деревини); відсутній доступ до інформації про обіг деревини у форматі відкритих даних на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади; недосконала технологія моніторингу лісів і формальна лісова сертифікація.

До *нормативно-правових* корупціогенних факторів належать: неповна відповідність норм і положень лісового законодавства України лісовому законодавству Європейського Союзу, зокрема в частині визнання рубок лісу незаконними; зарегульованість лісгосподарської діяльності численними актами законодавства різної юридичної сили (всього понад 40 регуляторних актів); неоднозначні критерії віднесення деревної рослинності до категорії “ліс”, а також невизначений правовий статус полежахисних лісових смуг, дерев і груп дерев на сільськогосподарських угіддях; надто глибока і неоднозначна нормативна класифікація лісів за функціональним призначенням на категорії і підкатегорії та особливо захисні ділянки, що вносить невизначеність для режиму ведення лісового законодавства; регламентація підзаконними нормативними актами і відомчими актами законодавства (інструкціями, наказами, правилами) лісгосподарської діяльності в частині відведення і таксації лісосік, порядку заготівлі деревини та її поділу на категорії, а також обліку й продажу деревини необробленої; нерегульованість механізму контролю за походженням деревини та відстеження її руху по всьому ланцюгу постачання до кінцевого споживача; нерегульованість лімітів на заготівлю деревини в порядку рубок формування і оздоровлення лісів, а також наявність податкових пільг для заготівлі деревини в порядку інших, ніж рубки головного користування, видів рубок; нормативно невизначений порядок сертифікації лісів в Україні; відсутність у законодавстві єдиного підходу щодо визначення “спеціального використання лісових ресурсів”; недосконалість норм законодавства щодо порядку видачі спеціальних дозволів (лісорубних квитків), сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів [1, с. 28–29, 34, 38–40, 42]; нерегульованість порядку самозаготівлі дров населенням; відсутність правових підстав для організації і функціонування ринку усіх видів деревини та введення її в економічний обіг; відсутність правових підстав щодо видачі лісорубних квитків на заготівлю деревини під час здійснення рубок і виконання робіт з формування та оздоровлення лісів, а також інших заходів, пов’язаних і не пов’язаних з веденням лісового господарства; прогалини в законодавстві щодо здійснення підприємницької діяльності, спрямованої на реалізацію та експорт лісоматеріалів, у зв’язку з чим суб’єктам зовнішньоекономічної діяльності обходять заборони на експорт необробленої деревини і цінних порід дерев. Крім того, проявам корупції сприяє закріплена в Податковому кодексі України складна для проведення розрахунків і для контролю за їх правильністю методика нарахування рентної

плати за заготівлю деревини, адже ставки рентної плати диференціюються залежно від лісової породи, поясу лісів і розряду, що залежить від відстані між центром кварталу та найближчим нижнім складом лісозаготівельника, до якого деревина вивозиться безпосередньо з лісосіки, або пунктом відвантаження деревини залізницею. До того ж встановлено понижувальні коефіцієнти залежно від рельєфу місцевості, а в окремих випадках проводиться перерахунок рентної плати та надається відстрочка платежу [2, с. 39–40].

Економічні корупціогенні фактори: підвищений попит і порівняно висока ціна на зовнішніх ринках на ділову деревину, лісоматеріали з мінімальною обробкою, а також деревне вугілля; наявність не облікованих лісових ресурсів і неврахованих резервів (запасів) ділової, паливної деревини і лісоматеріалів на складах постійних лісокористувачів; заборона на експорт лісоматеріалів та пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також тимчасовий мораторій, строком на 10 років, на експорт лісоматеріалів необроблених (код 4403 УКТ ЗЕД) деревних порід, крім сосни, – з 1 листопада 2015 р., а з 1 січня 2017 р. і деревних порід сосни (закон № 2860-IV від 08.09.2005 в ред. від 01.01.2019 № 2531-VIII); монополія спеціалізованих державних лісогосподарських підприємств (СЛП) на заготівлю і продаж необробленої деревини, що обмежує доступ до лісових ресурсів суб'єктів господарювання приватної форми власності та усуває економічну конкуренцію в лісогосподарській сфері; збільшення обсягів внутрішнього споживання необробленої деревини лісообробними підприємствами різної форми власності і пов'язаний з цим гострий дефіцит на деревну сировину для деревообробної і деревопереробної галузей економіки; висока прибутковість нелегальної заготівлі і продажу деревини; висока рентабельність тіньового бізнесу, пов'язаного із споживанням та переробкою ділової і паливної деревини (забезпечення потреб населення в дровах, завантаження виробничих потужностей незареєстрованих лісопилорам і нелегальних цехів з випалювання деревного вугілля), що створюють стабільно високий попит на деревину незаконного походження; непрозорий механізм ціноутворення і продажу деревини через аукціони; неналежний рівень митного контролю за експортом лісоматеріалів.

Корупціогенні фактори управлінського характеру полягають у поєднанні ДАЛРУ і його територіальними органами (ОУЛМГ) адміністративної, господарської, дозвільної, контрольної та охоронної функцій. Це дозволяє недобросовісним керівникам центральних і територіальних органів управління втручатися у фінансово-господарську діяльність державних СЛП, нав'язувати контрагентів і договірні відносини з окремими приватними компаніями, примушувати до оплати економічно недоцільних консалтингових послуг, маніпулювати зі статистичними даними щодо повноти обліку платників рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, а також викривляти відомості про фактичні обсяги заготівлі деревини, обсяги продажу деревини через аукціони і за прямими зовнішньо-економічними контрактами та приховувати реальні доходи від фінансово-господарської діяльності підпорядкованих підприємств, зрештою, зловживати впливом у широкому розумінні. Значні корупціогенні ризики містять повноваження ДАЛРУ щодо державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, оскільки на зазначених об'єктах під прикриттям проведення заходів з оздоровлення і догляду за лісами здійснюється незаконна заготівля ділової і ліквідної деревини. Організаційно-господарські повноваження державного монополіста у сфері використання лісових ресурсів дозволяють обмежувати або закривати доступ приватних суб'єктів господарювання до заготівлі деревини, а також її закупівлі.

Службові і посадові особи ДАРЛУ та ОУЛМГ можуть ухвалювати незаконні рішення про віднесення лісів до категорії, відводити межі лісосік під рубку, давати негласні доручення і вказівки нижчестоящим керівникам з приводу розпорядження об'єктами державної власності, використання фінансових і матеріальних ресурсів СЛП. На окрему увагу заслуговують корупційні фактори, пов'язані з реалізацією дискреційних повноважень щодо видачі, відмови у видачі, анулювання спеціальних дозволів на здійснення лісгосподарської діяльності (лісорубних квитків, сертифікатів про проходження лісоматеріалів і виготовлених з них пиломатеріалів). До аналізованих корупційних чинників належать адміністративні можливості керівників центрального і обласного рівня приховувати факти незаконної порубки лісу з боку посадових осіб і працівників СЛП, а також третіх осіб, не вживати заходи з відшкодування заподіяної державі шкоди. Слід зазначити і про низький рівень взаємодії між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, у віданні яких перебувають земельні ділянки лісового фонду України, а також про дублювання повноважень державної лісової охорони і державної екологічної інспекції в частині виявлення, запобігання і припинення лісових правопорушень, накладення адміністративних стягнень, скерування за належністю відомостей про виявлені факти, що містять ознаки незаконної порубки лісу.

Виробничо-господарські корупційні фактори: незадовільний рівень бюджетного фінансування СЛП, критично низький рівень оплати праці їхніх посадових осіб і працівників, самоокупність СЛП, зокрема покриття витрат за рахунок продажу заготовленої ділової і ліквідної деревини; поєднання службових і приватних інтересів керівниками, уповноваженими особами державних/комунальних лісозаготівельних підприємств з діловими партнерами із приватних деревообробних підприємств; можливість довільного вибору способів і систем рубок деревини (переважання рубок формування і догляду за лісами над рубками головного користування), документального заниження площі відведених під рубку лісосік з метою заготовлення деревини в обсягах понад визначені ліміти та утворення не облікованих залишків деревини; завідомо невірної класифікації заготовленої деревини за категоріями технічної придатності; можливість підміни і змішування деревини законного і незаконного походження під час обліку на місці заготівлі, перевезення і зберігання на складах, а також внесення спеціально уповноваженими особами недостовірних відомостей в ТНТ–Ліс щодо кількісних і якісних характеристик заготовленої деревини (ТНТ–Ліс є підставою для оформлення сертифікатів про походження лісоматеріалів). Наступним фактором корупції є дискреційні повноваження керівників державних/комунальних СЛП щодо укладення на власний розсуд з юридичними особами приватного права чи фізичними особами підприємцями на економічно не вигідних умовах договорів оренди на користування лісовими ділянками, підряду щодо здійснення рубок, перевезення лісоматеріалів. Потужні корупційні чинники: функціональна обмеженість діючої системи контролю руху деревини та перевірки законності її походження; організаційно-процедурні можливості для узгоджених антиконкурентних дій між організаторами аукціонів, продавцями і покупцями з метою спотворення результатів аукціонних торгів та збільшення обсягів реалізації необробленої деревини за прямими зовнішньоекономічними контрактами шляхом пропонування під час проведення аукціону суттєво завищених цін без наміру укладення договору купівлі-продажу за результатами аукціону та/або виконання такого договору [3].

Соціокультурні корупційні фактори криються в деформаціях екологічної свідомості суб'єктів лісгосподарської діяльності в частині безгосподарського

розпорядження лісовим фондом України, споживацького ставлення суб'єктів господарювання і населення до використання обмежених лісових ресурсів, недооцінки наслідків безконтрольного вирубування лісів для національної економіки, захисту довкілля і безпеки людей. У власників і постійних лісокористувачів неформована культура невиснажливого раціонального використання лісових ресурсів, що поєднується з розширеним відтворенням і охороною лісів, збереженням біорізноманіття. Суспільною свідомістю ліс більшою мірою сприймається як економічний ресурс або високоліквідний товар, а не як екосистема, що захищає довкілля і людей від руйнівних впливів. Великою проблемою в лісогосподарській діяльності залишається низький рівень доброчесності персоналу і керівників постійних лісокористувачів, недотримання правил етичної поведінки державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зелена книга “Регулювання ринку деревини”. Київ: Офіс ефективного регулювання, 2017. URL: <https://office@brdo.com.ua> (дата звернення: 30.10.2019).
2. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства від 26.10.2017 № 22-2. Київ: Рахункова палата, 2017. 53 с. URL: <https://gr.gov.ua/home/?subportal=main> (дата звернення: 22.10.2019).
3. Експертна ініціатива для розвитку України. Фонд розвитку конкурентоспроможності. URL: www.cdf.com.ua (дата звернення: 31.10.2019).

Міністерство внутрішніх справ України
Державний науково-дослідний інститут
Európsky inštitút d'alsieho vzdelávania (Slovakia)

СУЧАСНІ КРИМІНОЛОГІЧНІ
ДОСЛІДЖЕННЯ:
МЕТОДИ, НАПРЯМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Матеріали
Міжнародного науково-практичного круглого столу
(Київ, 14 листопада 2019 року)

Київ 2019

УПОРЯДНИКИ:

Вербенський Михайло – т.в.о. першого заступника директора ДНДІ МВС України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

Користін Олександр – головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

Кулик Олександр – завідувач науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник;

Плугатар Тетяна – учений секретар секретаріату Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

Багаденко Ірина – т. в. о. начальника науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

Баліна Світлана – провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник;

Наумова Ірина – старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України;

Оцел Валентина – науковий співробітник науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України.

- С89 **Сучасні кримінологічні дослідження: методи, напрями, перспективи:** збірник тез міжнарод. наук.-практ. круглого столу (Київ, 14 лист. 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. 188 с.

У збірнику тез доповідей висвітлено проблеми розроблення та застосування сучасних методів кримінологічних досліджень, теоретичних і практичних результатів вітчизняних й зарубіжних досліджень злочинності, факторів, що її зумовлюють, а також перспектив їх подальшого розвитку. Подано низку рекомендацій щодо вдосконалення методів і напрямів кримінологічних досліджень злочинності в Україні. Видання корисне для слухачів закладів вищої освіти, аспірантів, викладачів, науковців, практиків та всім, хто цікавиться цією проблематикою.

Матеріали викладено в авторській редакції з незначними коректорськими правками. Відповідальність за їхню якість, а також відсутність у них відомостей, що становлять державну таємницю та службову інформацію, несуть автори.

Наукове видання

**СУЧАСНІ КРИМІНОЛОГІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ:
МЕТОДИ, НАПРЯМИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

Матеріали
Міжнародного науково-практичного круглого столу
(Київ, 14 листопада 2019 року)

Відповідальні за випуск:

*О.Г. Кулик,
І.В. Наумова,
В.В. Оцел*

Редагування:

*О.В. Кожухар,
Т.В. Якубчик*

Комп'ютерне верстання:

Т.М. Мухіна