

IMPROVING FOREST LAW ENFORCEMENT AND GOVERNANCE
IN THE EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY
EAST COUNTRIES AND RUSSIA

**КОРОТКИЙ ОГЛЯД
УМОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ
ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ
(ДО РОЗРОБКИ ПРАКТИЧНОГО КЕРІВНИЦТВА
З ПІДТВЕРДЖЕННЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ ДЕРЕВИНИ)**

**OVERVIEW OF CONDITIONS
OF LEGALITY OF TIMBER IN UKRAINE
(UP TO DEVELOPMENT OF PRACTICAL GUIDANCE
FOR TIMBER LEGALITY CONFIRMATION)**

*Аналітичний звіт,
підготовлений
консультантом
В.Ф. Сторожуком*

Зміст

ВСТУП	2
ПОНЯТТЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ ДЕРЕВИНИ	3
1.1. Характеристичне визначення «легальності» деревини	3
1.2. Окреслення законодавства, що стосується діяльності з нелегальною деревиною	3
1.3. Від Плану Дій FLEGT до Регуляції ЄС про незаконні рубки: легальність vs сталості	6
2. ВПЛИВ НОРМАТИВНИХ ІНІЦІАТИВ ЄС НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ	8
2.1. Процес підготовки та цілі Регуляції «Про обов’язки операторів, що розміщують деревину та вироби з неї на ринку»	8
2.2. Зміст EU Due Diligence системи	10
2.3. Легальність деревини та чинне законодавство	12
2.4. Оцінка впливу EU Due Diligence на забезпечення легальності деревини в Україні	12
2.4.1. Інформаційні вимоги	12
2.4.2. Оцінка чинного законодавства та нормативної документації на предмет підтвердження легальності деревини в розумінні Регуляції	14
2.4.3. Групи товарів, до яких застосовується Регуляція Due Diligence	19
2.4.4. Інформація про дотримання чинного законодавства	20
2.5. Аналіз загальної відповідності схем сертифікації лісів та проекту державної системи електронного обліку деревини вимогам системи EU Due Diligence	22
3. ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ	26
3.1. Сучасні особливості боротьби з нелегальними рубками	26
3.2. Умови та політика боротьби з нелегальним обігом деревини	28
3.2.1. Роль визначення поняття легальності в боротьбі з тінювим обігом деревини	28
3.2.2. Розвиток системи державного обліку деревини	30
3.3. Боротьба з нелегальним експортом деревини	33
ВИСНОВКИ	37
ДОДАТКИ	38
Додаток 1. Цивільно-правова та кримінальна відповідальність за порушення закону Лейсі (США)	38
Додаток 2. Статус товарно-транспортної накладної	39
Додаток 3. Порівняння номенклатури товарів, до яких застосовується Регуляція ЄС №995/2010, з переліком товарів, на які під час здійснення митного оформлення видаються документи Держкомлісгоспу	40

Вступ

Причини нелегальних рубок та обігу нелегальної деревини носять переважно економічний характер. Умови та масштаб тіньового обороту деревини обмежуються шляхом розробки відповідної нормативно-законодавчої бази, загальною політикою забезпечення легальності походження деревини та наявністю механізмів контролю такої політики з боку держави.

Боротьба з нелегальними рубками традиційно ведеться локально в силу їх територіальної прив'язки, проте обсяг нелегально заготовленої деревини не може бути встановлений індуктивним шляхом. Частку нелегальної деревини в загальному обороті лісоматеріалів можна оцінити шляхом порівняння обсягів поставок на внутрішній та зовнішній ринок із загальними обсягами легальної заготівлі. На жаль, існуюча статистика споживання за галузями промисловості та зведені дані експорту деревини представлені, як правило, у формі, що не дозволяє проведення аналізу легальності походження деревини.

Загалом, обіг та експорт нелегальної деревини обумовлені слабкістю чи відсутністю у більшості виробників та експортерів деревини внутрішньої та зовнішньої політики забезпечення легальності походження продукції. Нині, політика експортних поставок з України регулюється внутрішніми вимогами щодо отримання сертифікату легальності походження деревини, за практично невідчутного впливу політик забезпечення легальності поставок іноземних компаній - споживачів української деревини.

В національному законодавстві, легальність чи законність визначена як конституційний принцип, згідно якого органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹. Тобто, правоохоронним органам і лісовій охороні «дозволено те, що регламентовано». Натомість, деревина, що отримана в спосіб не визначений національним законодавством, формально не є незаконною. Тобто, за відсутності в законодавстві нормативного визначення легальності походження деревини та прозорих регулятивних механізмів контролю їх дотримання, виробники та поставники деревини вигідно керуються принципом «дозволено все, що не заборонено законом». В ситуації, коли правоохоронні органи контролюють виключно дотримання положень законодавчих актів, а окремі види діяльності з обігу деревини залишаються нормативно слабко регламентованими, виявити та довести порушення закону, пов'язані з використанням нелегальної деревини, є доволі складним завданням.

В зв'язку з введенням на початку 2013 року заборони на розміщення на ринку Європейського Союзу нелегальної деревини, питання забезпечення легальності походження деревини безперечно стане ключовим для експортерів деревини та виробів з неї на найближчі роки. Без запровадження законодавства, що визначає легальність деревини, компанії-поставники не зможуть розробити та впровадити власні політики забезпечення легальності походження деревини, окрім як слідувати вимогам схем сертифікації, з відповідними витратами на користь третіх сторін.

Для проведення боротьби з оборотом нелегальної деревини держава повинна прийняти чіткі законодавчі терміни, що визначають статус легальності деревини в процесі її обігу, і насамперед наводять вичерпний перелік випадків за яких деревина набуває статус нелегальної, а також регламентують діяльність державних органів у разі їх виявлення. На забезпечення підтвердження легальності походження деревини вздовж всього ланцюга поставок мають бути спрямовані зусилля з удосконаленню державної системи обліку деревини.

¹ Частина друга статті 19 Конституції України від 28 червня 1996 року

Поняття легальності деревини

1.1. Характеристичне визначення «легальності» деревини

Практичне та дієве визначення легальності є критичним для всієї діяльності з відокремлення легальної та нелегальної деревини. Для застосування на практиці, визначення легальності деревини має бути *ex ante*² внесене до чинних національних законодавчо-нормативних актів.

В рамках характеристичного підходу легальність деревини може розглядатися як властивість якості продукції. Здійснення операцій з легальною деревиною означає здійснення операцій з деревиною, що має нову якість: легальність. Якщо деревина не має доказів легальності, то вона не зберегла якості, яка вимагається. Деревина може набути властивості якості, чи статусу легальності виключно в місці її заготівлі, - лісовій ділянці проведення рубки. Деревина зберігатиме легальну якість якщо залишатиметься не змішаною з нелегальною деревиною в ланцюгу поставок. Якість легальності може також бути втрачена внаслідок нелегальної діяльності, що може супроводжувати рух деревини в ланцюгу поставок.

1.2. Окреслення законодавства, що стосується діяльності з нелегальною деревиною

Проблеми легальної відповідності виникають, якщо деревина заготовлена чи продана з порушенням відповідних національних чи субнаціональних законів або доступ до лісових ресурсів чи торгівлі деревиною продукцією здійснюється із використанням корупційної практики. Попри те, що досі немає загальноприйнятої точки зору про масштаби законодавства, що регулює легальність деревини, таке законодавство очевидно має включати закони та нормативні акти чи положення про нелегальні заготівлі, торгівлю нелегальною деревиною та боротьбу з корупцією (табл. 1).

Таблиця 1. Приклади визначення нелегальних заготівель та діяльності з нелегальною деревиною

Організація (Рік) Документ	Визначення
Greenpeace (2005): Greenpeace Fact File ³	Нелегальні рубки мають місце, коли деревина заготовлюється, обробляється, транспортується, купується або продається з порушенням національного законодавства. Закони можуть бути порушені на різних етапах ланцюжка поставок, що може включати: <ul style="list-style-type: none">- отримання концесій незаконно (наприклад, за допомогою корупції чи хабарництва);- рубку дерев, що охороняються законом, або вилучення дерев на захисних територіях;- вивезення більшої кількості дерев, чи вибірка більшої кількості менших і більших за розміром дерев, ніж дозволено, або вибірка дерев за межами погодженої території;- нелегальна переробка і експорт;

² Завчасно

³ «Lawless: How Europe's Borders Remain Open to Trade in Illegal Timber»/ Greenpeace Fact File, 2005

Організація (Рік) Документ	Визначення
	<ul style="list-style-type: none"> - підроблені митні декларації щодо кількості деревини, що експортується; - несплата або неповна сплата податків; - використання підроблених документів для контрабанди лісоматеріалів на міжнародному рівні.
<p>WWF/WBCSD (2005): “Joint Statement on Illegal Logging”⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Джерело надходження нелегальної деревини має місце, коли необроблена деревина купується за відсутності законних прав продавця на продаж або заготівлю. - Незаконні рубки мають місце, коли деревина заготовлюється з порушенням відповідних лісових і природоохоронних законів та норм. - Незаконна торгівля лісової продукцією включає в себе закупівлі, переробку, розподіл і збут виробів з деревини, отриманої з нелегальних джерел або лісозаготівель і/ або з порушенням відповідних національних та міжнародних торговельних законів.
<p>WWF GFTN (2006): “Keep It Legal”⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Нелегальні заготівлі. Деревина зрубана чи видалена без необхідної ліцензії або з порушенням ліцензії на заготівлю чи закону. Включає також вкрадену деревину. - Нелегальна торгівля. Деревина, чи продукція що містить деревину, куплена, продана, експортована чи імпортована і перероблена з порушенням законів, включаючи закони, що впроваджують Конвенцію про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення. - Корупція. Права рубки чи торгівлі круглою деревиною чи деревною продукцією здійснюються шляхом корупційного застосування законів чи адміністративних процедур.
<p>Росія (1998): Постанова Пленуму Верховного Суду Російської Федерації⁶</p>	<p>Незаконною порубкою є:</p> <ul style="list-style-type: none"> - рубка дерев, чагарників і ліан без лісорубного квитка, ордера; - рубка з лісорубним квитком, ордером, виданим з порушенням діючих правил рубок; - рубка, що здійснюється не на тій ділянці чи за її межами, понад встановлену кількість, не тих порід чи заборонених в рубку дерев, чагарників і ліан, як це що було вказано в лісорубному квитку, ордері; - рубку до і після встановлених лісорубним квитком, ордером термінів рубку; - рубку дерев, чагарників та ліан, що заборонені Правилами відпуску лісу на корені, затверджених постановою Уряду Російської Федерації від 01.06.1998 р. № 155; - рубка після оголошення рішення про призупинення, обмеження чи припинення діяльності лісокористувача чи права користування ділянкою лісового фонду.

⁴ «Joint Statement on Illegal Logging for The Forest Dialogue»/ WWF/WBCSD (World Business Council on Sustainable Development), 2005

⁵ «Keep It Legal. Best Practices for Keeping Illegally Harvested Timber Out of Your Supply Chain»/ WWF GFTN (Global Forest & Trade Network), 2006

⁶ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»/ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.11.1998 г. №14

Організація (Рік) Документ	Визначення
США (2008): Lacey Law	<p>(Деревна) рослина (включаючи деревину та вироби з неї) має нелегальне походження, якщо вона заготовлена, оброблена, транспортована, продана чи експортована з порушенням відповідних законів країни походження чи США. Сфери застосування цих законів стосуються законодавства з охорони рослин чи регулювання наступної діяльності:</p> <ul style="list-style-type: none"> - крадіжка рослин; - заготівля рослин на офіційно охоронних територіях, таких як парки чи заповідники; - заготівля рослин на інших типах «офіційно визначених» територій, що регламентовані національними законами та нормами; - заготівля рослин без, чи з порушенням необхідних дозвільних документів; - несплата належних платежів, податків та зборів, що відносяться до заготівлі рослин, їх транспортування чи торгівлі; чи - законів, що регулюють експорт чи перевезення, наприклад, таких як заборони на експорт круглого лісу. <p>Нелегальною діяльністю вважається також торгівля деревними рослинами нелегального походження тобто операції з «імпорту, експорту, перевезення, продажу, отримання, набуття чи купівлі» нелегальної деревини чи виробів з неї.</p>
ЄС (2004): FLEGT Briefing Note ⁷	<p>Лісозаготівлі з порушенням національного законодавства є нелегальними. Нелегальна заготівля може включати не лише проведення рубок, що суперечать регулятивним нормам, але й використання корупційних засобів для отримання прав на заготівлю, вибірку без дозволу або з охоронних територій, вирубки порід, що охороняються, або вилучення деревини понад встановлені ліміти. Крім заготівель, нелегальна практика може також поширюватися на транспортні порушення, нелегальну переробку і експорт, несплату податків або зборів, і невірне декларування на митниці.</p>
ЄС (2010): EU Illegal-Timber Regulation ⁸	<p>«Легально зрубана» деревина означає зрубана відповідно до «застосовного (чинного) законодавства» країни проведення рубки.</p>

Міжнародного визначення легальності деревини чи консенсусу щодо законодавства, що його регламентує, немає. Суттєво, що всі визначення «легальності» деревини, від запропонованих міжнародними організаціями до прийнятих законом Лейсі чи Регуляцією ЄС, не переносять вимоги законодавства країн-імпортерів, США чи Європейського Союзу на закони країн-експортерів. «Нелегальне» походження деревини визначене виключно в контексті національного законодавства країн походження та поставок деревини.

Деревина отримана від нелегальних рубок *a priori* визнається нелегальною. Формальною підставою легальності походження деревини визначена наявність документального дозволу на заготівлю. За визначенням неможливо надати деревині статусу «нелегальної», якщо вона отримана від рубок, проведених відповідно до національного законодавства, незалежно від відповідності останніх критеріям сталого лісового

⁷ «FLEGT Briefing Notes Number 03»/ European Commission, 2004

⁸ Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market

менеджменту. В національному масштабі забезпечення легальності походження деревини переводиться в площину дотримання технічних норм здійснення лісозаготівель, яким надана сила правових розпоряджень, а загальна якість нормативів ведення лісового господарства відноситься до виконання зобов'язань держави із забезпечення сталого лісового менеджменту.

1.3. Від Плану Дій FLEGT до Регуляції ЄС про незаконні рубки: легальність vs сталості

При підготовці законодавства про боротьбу з нелегальними рубками, зважаючи на те, що законодавство про походження деревини є законодавством країн-експортерів, Європейська Комісія поклала відповідальність за забезпечення легальності деревини на осіб та компанії, що здійснюють торгівлю деревиною - названі операторами⁹.

Відповідно до FLEGT Плану Дій¹⁰, пропозиції Європейської Комісії базувалися на легальності. Це йде врозрід з попередніми заявами Ради ЄС про те, що FLEGT «має спрямовуватися на забезпечення сталого розвитку та сталого лісового менеджменту, зниження бідності, а також соціальної справедливості і національного суверенітету». Тим не менше, розглянувши численні точки зору, Комісія утрималася від залучення цих широких завдань, і сфокусувалася на легальності в прямому, вузькому сенсі.

З огляду на практичність застосування, Європейська Комісія визнала фундаментальною передумовою визначення легальності деревини дотримання застосовного законодавства країни проведення її заготівлі. Застосовне законодавство було визначене як: «Законодавство країни заготівлі, яке регулює охорону лісів, лісовий менеджмент та рубки деревини, а також законодавство про торгівлю деревиною чи виробами з неї».

Доповнення, висловлені Європейським Парламентом до початкового тексту Резолюції деталізували поняття застосовного законодавства. Крім вимоги суворої відповідності застосовному національному законодавству, Парламент запропонував включити до визначення легальності поняття сталого лісового менеджменту та розвитку: «Застосування стандартів легальності має включати подальший розгляд міжнародних стандартів, *inter alia*¹¹,... пан-європейських критеріїв та індикаторів сталого лісового менеджменту... Країна проведення заготівлі деревини має забезпечити інвентаризацію загального обсягу нелегальних заготівель, включаючи деталі щодо деревних порід та максимального обсягу виробництва деревини».

«Застосовне законодавство означає законодавство національне, регіональне чи міжнародне, зокрема стосовно збереження біологічного різноманіття, лісового менеджменту, прав використання природних ресурсів та мінімізації негативного впливу на навколишнє середовище; також воно повинне брати до уваги права власності, права корінних народів, трудове і соціальне законодавством, податки, імпортні та експортні мита, платежі за здійснення заготівлі деревини, її транспортування та маркетинг». Це широке визначення, охоплюючи міжнародне, регіональне та національне законодавство, та включаючи питання від збереження біорізноманіття, лісового менеджменту та прав на лісові ресурси до дотримання прав корінного населення, представляє собою найширшу точку зору на нелегальні заготівлі деревини¹².

Позиція Ради ЄС, суттєво відмінна від пропозицій Комісії та доповнень Парламенту, полягала у прив'язці визначення застосовного законодавства до термінології переговорного

⁹ «Impact Assessment Report on additional options to combat illegal logging»/ European Commission Staff Working Document, 2007

¹⁰ Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community

¹¹ *Серед іншого*

¹² «Legal Analysis: Applicable Legislation in the Illegal-Timber Regulation»/ ClientEarth, 2010

процесу FLEGT щодо Добровільних Партнерських Угод¹³. Крім декларування того, що деревина «має бути заготовлена у відповідності до застосовного законодавства країни проведення рубки» щоб бути визнаною легальною, Рада явно перерахувала категорії законів, що мають застосовуватися. Запропоноване Радою ЄС визначення застосовного законодавства з незначними змінами ввійшло до остаточного тексту Регуляції (див. розділ 2.3).

Переговірний процес щодо пропозицій Європейської Комісії, доповнень Європейського Парламенту та позиції Ради ЄС практично відображає всі аспекти формування юридичної позиції Європейського Союзу у питанні боротьби з нелегальною деревиною, в адміністративному відношенні перенесеної на відповідальність європейських операторів. Наслідком цього процесу, вже в найближчі роки, очевидно стане формування юридичної позиції щодо обігу нелегальної деревини тих країн, що постачають деревину та вироби з неї на ринок ЄС, принаймні шляхом удосконалення застосовного законодавства.

¹³ FLEGT Voluntary Partnership Agreement

2. Вплив нормативних ініціатив ЄС на забезпечення легальності походження деревини в Україні

2.1. Процес підготовки та цілі Регуляції «Про обов'язки операторів, що розміщують деревину та вироби з неї на ринку»¹⁴

Наприкінці серпня 2010 року, Європейська Комісія надала свої висновки¹⁵ щодо позиції Європейського Парламенту до другого читання¹⁶ проекту Регуляції «Про обов'язки операторів, що розміщують деревину та деревну продукцію на ринку»¹⁷. Під час засідання в жовтні поточного року Рада Європейського Союзу схвалила текст Регуляції №995/2010, що набрала чинності після друку в Офіційному Журналі Європейського Союзу 12 листопада 2010 року.

Таблиця 2. Процедурна інформація про Регуляцію ЄС №995/2010

Документ - довідник	COM(2008)0644 - COD/2008/0198
Назва	Обов'язки операторів, які розміщують деревину та вироби з неї на ринку
Правова основа	Стаття 192-р1 Договору про функціонування Європейського Союзу
Предметні області	3.10.11 Лісова політика 3.70.01 Захист природних ресурсів: фауна, флора, природа, дика природа, сільська місцевість, біорізноманіття 5.05 Сталий розвиток та зростання 6.20 Спільна торговельна політика загалом
Поточна стадія розгляду	Процедура закінчена, опублікована в Офіційному Журналі ЄС
Попередні етапи розгляду	17/10/2008 Європейська Комісія направила початковий документ до Європейського Парламенту і Ради 22/04/2009 Європейський Парламент ухвалив свою позицію до першого читання 01/10/2009 Економічний і соціальний комітет висловив свою думку щодо Регуляції 15/12/2009 Рада ЄС досягла політичної згоди щодо тексту документу 01/03/2010 Рада ЄС схвалила свою позицію в першому читанні кваліфікованою більшістю 07/07/2010 Європейський Парламент затвердив свою позицію до другого читання 30/08/2010 Європейська Комісія погодила свої пропозиції з позицією Європейського Парламенту 12/10/2010 Рада ЄС схвалила текст Регуляції в другому читанні

¹⁴ Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market

¹⁵ EC COM(2010) final 30/08/2010

¹⁶ EP E7-0268/2010 07/07/2010

¹⁷ EC COM(2008)0644

Попри тривалу та складну дискусію між європейськими інституціями та в Співтоваристві, остаточний документ базується на положенні про **заборону на розміщення на ринку ЄС нелегально заготовленої деревини та деревної продукції**, що якісно відрізняється від висловленої в початковому тексті проекту Регуляції мети *мінімізації ризику розміщення нелегальної деревини на ринку ЄС*.

При підготовці Регуляції, протягом 2006-2007 років Європейська комісія провела розширені консультації з обговорення політичних цілей майбутньої Регуляції про заборону надходження на ринок ЄС нелегальної деревини. Запропоновані на той час підходи, а саме:

- розширення процесу укладання двохсторонніх FLEGT Добровільних Партнерських Угоди;
- подальша розробка добровільних заходів для приватного сектору;
- впровадження заходів прикордонного контролю для запобігання імпорту нелегально заготовленої деревини;
- заборона розміщення на ринку ЄС нелегально заготовленої деревини шляхом:
 - (i) розробки законодавства, що забороняє торгівлю чи використання деревини, заготовленої з порушенням законодавства країни, з якої вона походить, або
 - (ii) розробки законодавства, яке вимагає розміщення виключно легально заготовленої деревини та деревної продукції на ринку; -

в ході дискусій були визнані неприйнятними¹⁸. Наприклад, при дослідженні впливу можливих результатів запровадження вказаних підходів¹⁹, зазначалося, що варіант (i) засуджуватиме операторів за порушення що виходять за рамки їх контролю, а варіант (ii) створить труднощі у визначені «легальності» та вимагатиме залучення значних коштів у створення та функціонування систем забезпечення легальності.

Натомість, в ході консультацій виникла ідея запровадження законодавства, що вимагає проведення експертизи (*due diligence*²⁰) всіма операторами, що розміщують деревину та деревну продукцію на ринку Співтовариства. Початковий принцип *due diligence* базувався на запровадженні системи мінімізації ризику розміщення нелегальної деревини та деревної продукції на ринок Співтовариства. Такий підхід цілком слідував стратегії запобігання нелегальним рубкам в структурі лісового сектору загалом, і вимагав від операторів та споживачів активних систематичних дій спрямованих на зміну поведінки при здійсненні поставок та проведенні торговельних операцій.

Як слідує із внесених до тексту Регуляції змін, в зв'язку з введенням заборони на розміщення на ринку ЄС нелегальної деревини, розширена система *due diligence* включатиме не лише нормативні вимоги щодо проведення процедур оцінки ризиків, але й передбачатиме здійснення заходів щодо їх зниження. Фактично, система *due diligence* розглядається як система забезпечення легальності, і в разі її неефективного функціонування Регуляція передбачає запровадження покарань - від накладання штрафів у розмірі вартості незаконної деревини та завданої екологічної шкоди з вилученням незаконної деревини та деревної продукції до призупинення прав торгівлі.

¹⁸ «Impact Assessment Report on additional options to combat illegal logging»/ European Commission Staff Working Document, 2007

¹⁹ «Proposal for a EU Regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market. Regulatory Impact Analysis»/ Forestry Division of the Department of Agriculture, Fisheries and Food of Ireland

²⁰ «Due diligence» принцип використовують з різноманітними цілями в багатьох секторах: боротьбі з відмиванням грошей, поставках небезпечних речовин, забезпеченні безпеки харчових продуктів, використанні генетично модифікованих продуктів та рослин тощо.

Див. Analysis of due diligence in non-timber sectors, and lessons to be learnt for their introduction into the timber and timber products sectors in the EU/ Chatman House/ 2008

2.2. Зміст EU Due Diligence систему²¹

Як частина програми FLEGT, Регуляція вимагає від кожного оператора, що вперше розміщає деревину та деревну продукцію на ринку ЄС для продажу або використання в ході комерційної діяльності, проведення системи процедур і заходів due diligence. Регуляція передбачає проектування і впровадження операторами власних due diligence систем, або використання систем розроблених «моніторинговими організаціями». Призначення моніторингових організацій здійснюватиметься централізовано Європейською Комісією. За впровадженням Регуляції та загальним функціонуванням систем due diligence місцевих операторів здійснюватимуть нагляд «уповноважені органи», призначені кожною країною-членом ЄС (рис. 1).

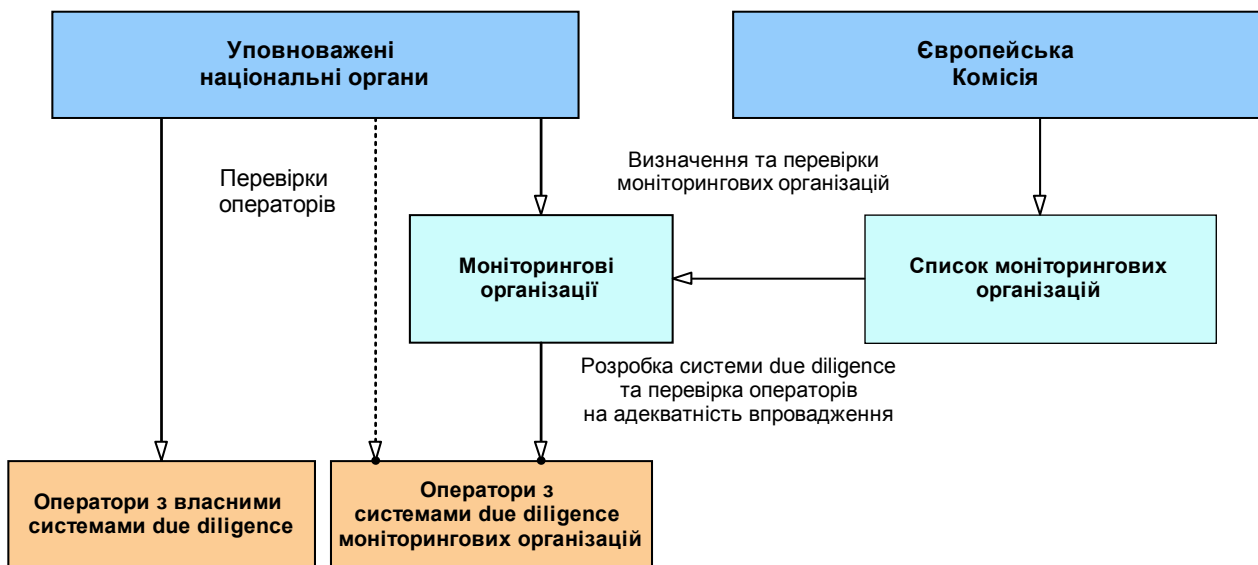


Рис. 1. Схематичне представлення учасників системи due diligence

Due diligence система повинна містити наступні елементи (рис. 2):

(а) заходи і процедури, які забезпечують доступ до наступної інформації, що стосується поставки оператором деревини або деревної продукції, розміщеної на ринку:

- опис, у тому числі торгівельну назву і тип продукції, а також загальну назву деревної породи і, при необхідності, її повну наукову назву;
- країну проведення рубки, і де це може бути застосовано:
 - (i) субнаціональний регіон, де була заготовлена деревина; і
 - (ii) концесію рубки (від автора - права рубки);
- кількість (в одиницях об'єму, ваги або чисельності);
- найменування та адресу постачальника для оператора;
- найменування та адресу внутрішнього трейдера, якому була поставлена деревина і деревна продукція;
- документи або інша інформація, яка вказує на відповідність деревини та деревної продукції чинному (застосовному) законодавству;

(б) процедури оцінки ризиків, які дозволяють оператору аналізувати та оцінювати ризик розміщення на ринку незаконно заготовленої деревини або виробів з неї:

- забезпечення дотримання чинного законодавства, що може включати сертифікаційні чи інші третіх сторін схеми верифікації, які охоплюють відповідність до чинного законодавства;

²¹ В зв'язку з необхідністю розробки та запровадження due diligence системи, в окремих дослідженнях Регуляція ЄС про обов'язки операторів називається Регуляції Due Diligence

- поширеність нелегальної заготівлі певних порід дерев;
- поширеність незаконних рубок або практики в країні проведення рубки і/або субнаціональному регіоні, де деревина була заготовлена, включаючи розгляд питання про поширеність збройних конфліктів;
- санкції, введені Радою Безпеки ООН або Радою Європейського Союзу щодо імпорту або експорту лісоматеріалів;
- складність ланцюжка поставок деревної продукції;

(с) за винятком випадків визначення ризиків, відповідно до процедур оцінки зазначених у пункті (б), якими можна знехтувати, - процедури запобігання ризикам, які складаються з комплексу заходів і процедур, які є адекватними і пропорційними для ефективної мінімізації цих ризиків, і які можуть включати вимоги щодо надання додаткової інформації або документів і/або проведення перевірки третьою стороною.

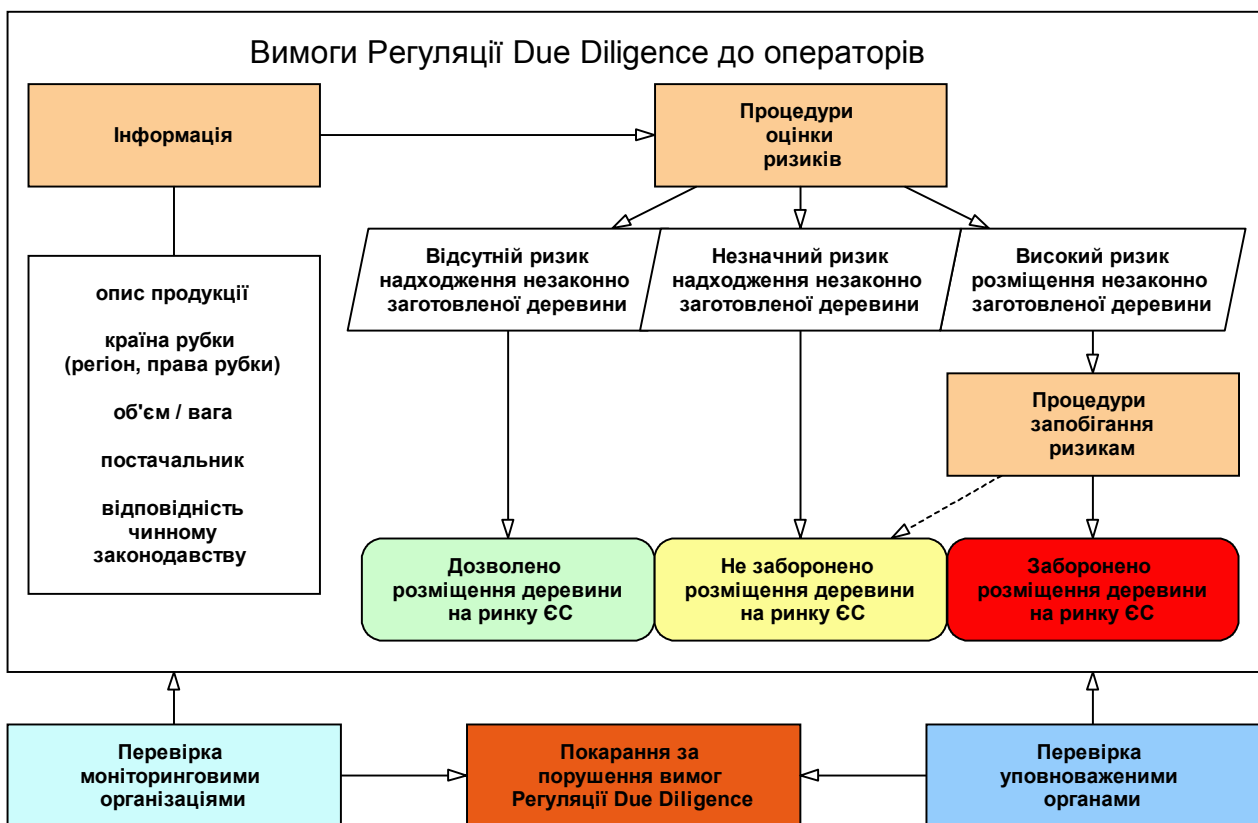


Рис. 2. Схематичне представлення елементів системи due diligence

Для забезпечення єдиних підходів до впровадження вказаних вище елементів повинні бути укладені детальні правила систем due diligence в рамках встановленої регуляторної процедури²² не пізніше 18 місяців з дати набрання чинності Регуляції, тобто до 3 червня 2012 року. Запровадження уніфікованих правил дозволить розглянути можливі приклади та оцінити потенційні санкції за порушень вимог Регуляції Due Diligence.

Прийнятті США в 2008 році доповнення до закону Лейсі розширили дію його положень на обіг деревини і встановили принципові умови визначення нелегальної діяльності з деревиною та виробами з неї (блок 1). Вид відповідальності та розмір штрафів за порушення закону Лейсі прямо залежить від легальності намірів та дотримання системи due care, застосування якої має запобігти обороту нелегальної деревини та звести до мінімуму ризик попадання нелегальної деревини на ринок США (додаток 1).

²² Articles 5 and 7 of Decision 199/468/EC

Блок 1. Приклади потенційних порушень закону Лейсі (США)

- Компанія з Каліфорнії імпортує дерев'яні покриття для підлоги з країни X, вироблені з деревини заготовленої без належного дозволу в країні Y.
- Експортер навмисно змінив маркування на поставці до США із зазначенням менш цінних порід для уникнення сплати високих тарифів.
- Компанія виробник паперу використовує целюлозу вироблену з дерев, заготовлених в ході нелегальної лісозаготівельної практики і експортує готовий папір до США.
- Виробник фанери некоректно визначає країну (чи потенційні країни) проведення рубки деревни □ порід, що імпортуються.

2.3. Легальність деревини та чинне законодавство

Згідно Регуляції «легально зрубана» деревина означає зрубана відповідно до «застосовного законодавства» країни проведення рубки, *et vice versa*²³ – «нелегально зрубана» деревина означає зрубана з порушенням «застосовного законодавства» країни проведення рубки.

«Застосовне законодавство» означає «чинне законодавство» країни проведення рубки, що стосується:

- прав заготівлі деревини в юридично визначених та офіційно встановлених межах;
- платежів за право рубки і деревину, включаючи зобов'язання відносно заготівлі деревини;
- правил рубок, включаючи екологічне та лісове законодавство з лісового менеджменту та збереження біорізноманіття, безпосередньо пов'язане із заготівлею деревини;
- права третіх сторін щодо використання та володіння, що залежать від заготівлі деревини, а також
- торговельного та митного законодавства, в тій мірі, що стосується лісового сектору.

2.4. Оцінка впливу *EU Due Diligence* на забезпечення легальності деревини в Україні

2.4.1. Інформаційні вимоги

Інформація, необхідна європейським операторам для забезпечення поставок в системі *due diligence*, не може бути в повній мірі отримана з сучасного переліку документів, що супроводжують експортні поставки з території України (табл. 3).

Таблиця 3. Потенційний механізм інформаційного забезпечення експорту деревини та деревної продукції з України

Тип інформації	Сучасний стан забезпечення	Надання додаткових документів
Торгівельна назва і тип продукції	Зазначається в: - договорі на поставку лісопродукції і/або додатках до нього (наприклад, специфікації на товар) - товарно-супровідних документах	Може бути отримана у разі надання операторам (за їх вимогою) копій сертифікатів про походження лісоматеріалів для здійснення експортних операцій

²³ І навпаки

Тип інформації	Сучасний стан забезпечення	Надання додаткових документів
Загальна назва деревної породи, у разі необхідності, - повна наукова назва Кількість продукції Найменування та адресу постачальника для оператора	(міжнародна товарно-транспортна автомобільна накладна (CMR), залізнична накладна УМВС (SMGS, CMГC), накладна ЦІМ (CIM), накладна ЦІМ/УМВС (CIM/SMGS, ЦІМ/CMГC))	
Країна проведення рубки, у разі необхідності: (i) суб-національний регіон; (ii) вид прав на рубку	Інформація про країну (регіон) проведення рубки не вказується в документах, що супроводжують митне оформлення експорту лісопродукції з території України	Можуть бути внесені додаткові положення в договір поставки щодо зазначення в ньому країни походження деревини. Однак, ця вимога не є достатньою для системи due diligence, оскільки не звільняє оператора від відповідальності та можливих санкцій за Регуляцією, навіть якщо український поставник відповідатиме перед оператором за договором у разі навмисного чи ненавмисного помилкового зазначення країни походження. Надання європейським операторам українськими постачальниками копії сертифіката про походження лісоматеріалів не задовольняє вимогу, оскільки останні не містять інформацію про регіон проведення та вид рубки, а лише вказують місце продажу деревини, що в юридичному плані не є еквівалентними поняттями.
Документи або інша інформація, яка вказує на відповідність деревини та деревної продукції чинному законодавству	Документи, що супроводжують митне оформлення експорту лісопродукції з території України не підтверджують «легальність» деревини в розумінні Регуляції	Надання постачальниками інформації про сертифікаційні та інші третіх сторін схеми верифікації їх ланцюгів поставок деревини дозволяє задовольнити дану вимогу Регуляції. За відсутності сертифікаційного процесу, підтвердження легальності вимагає внесення змін до діючих експортних документів.

Згідно запроваджених умов деревина невідомого походження не може бути визнана легальною і класифікуватиметься за ступенями ризику визнання її нелегальною, відповідно до запроваджених процедур оцінки ризиків.

2.4.2. Оцінка чинного законодавства та нормативної документації на предмет підтвердження легальності деревини в розумінні Регуляції

Таблиця 4. Підзаконні нормативні акти, що засвідчують легальність заготівлі деревини та деревної продукції

«Права» легальності	Законодавчо-нормативний акт	Уточнюючий/ доповняльний нормативний акт	Документ, що засвідчує право
Права заготівлі деревини в юридично визначених та офіційно встановлених межах	Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів ²⁴	Методичні вказівки з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Держкомлісгоспу ²⁵	Лісорубний квиток
Платежі за право рубки і деревину, включаючи зобов'язання відносно заготівлі деревини*	Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні, і на живицю ²⁶		Облік плати, нарахованої за використання лісових ресурсів ведеться на підставі лісорубного квитка
	Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду ²⁷	Інструкція про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду ²⁸	
Правила рубок, включаючи екологічне та лісове законодавство з лісового менеджменту та збереження біорізноманіття, безпосередньо пов'язане із заготівлею деревини	Порядок спеціального використання лісових ресурсів ²⁹	Правила рубок головного користування в лісах України ³⁰	Лісорубний квиток
		Правила рубок головного користування в гірських лісах Карпат ³¹	
	Правила поліпшення якісного складу лісів ³² Санітарні правила в лісах України ³³	Інструкція з проведення рубок формування і оздоровлення лісів (проект документу обговорюється)	

*Порядок та розміри платежів за використання лісових ресурсів будуть змінені в зв'язку з прийняттям нового Податкового кодексу України

²⁴ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459

²⁵ Затверджено наказом Державного комітету лісового господарства України від 22.11.2010 р. №403

²⁶ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. за № 44

²⁷ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06.07.1998 р. № 10

²⁸ Затверджено наказом Державного комітету лісового господарства України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державної податкової адміністрації України 15.10.99 N 91/241/129/236/565.

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15.11.1999 р

²⁹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 761

³⁰ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 559

³¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 929

³² Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 724

³³ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 555

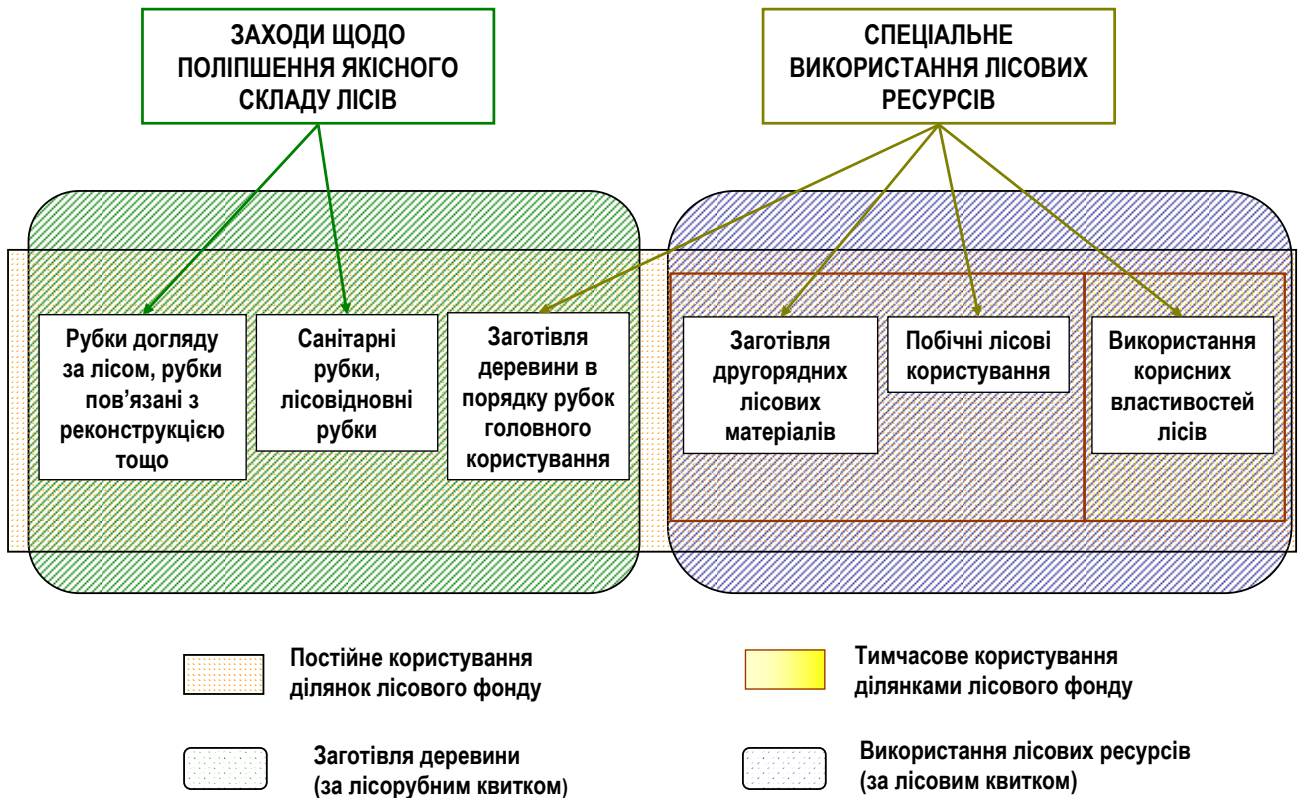


Рис. 3. Ведення лісового господарства згідно Лісового кодексу України



Рис. 4. Нормативно-правові акти з ведення лісового господарства

Таблиця 5. Підзаконні нормативні акти та документи, що засвідчують права третіх сторін

«Права» легальності	Законодавчо-нормативний акт	Короткий зміст
Права третіх сторін щодо використання та володіння, що залежать від заготівлі деревини	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21.05.1997	До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення.

Таблиця 6. Підзаконні нормативні акти та документи, що засвідчують легальність торговельних операцій з деревиною та деревною продукцією

Назва законодавчо-нормативного акту	Тип, номер і дата документу	Короткий зміст
Положення про організацію та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини	Наказ Держкомлісгоспу № 264 від 30.11.2006 Зареєстровано в Мінюсті за № 1263/13137 від 04.12.2006	Технологічна сировина, баланси та сировина для виготовлення лущеного шпону реалізується лише суб'єктам господарської діяльності, які мають власне плитне, фанерне та целюлозно-паперове виробництво на спеціалізованих торгах на біржі в одну аукціонну сесію з іншою необробленою деревиною
Про ефективне використання та облік лісосировинних ресурсів	Наказ Держкомлісгоспу № 219 від 27.06.2007	Запроваджено єдину градацію діаметрів сортиментів лісо продукції при її обліку та встановленню ціни
Митний тариф України	Закон України № 2371-III від 05.04.2001	Встановлює нульові ставки мита для товарної групи 44 УКТЗЕД «Деревина і вироби з деревини»

Таблиця 7. Підзаконні нормативні акти та документи, що засвідчують легальність митних операцій з деревиною та деревною продукцією³⁴

Назва законодавчо-нормативного акту	Тип, номер і дата документу	Короткий зміст	Код УКТЗЕД Довідкова інформація
Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць	Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 204 від 08.09.1999	Підставою для переміщення через митний кордон України об'єктів рослинного світу: - занесених до додатків 1, 2 і 3 СІТЕС - є оригінал дозволу, що видається відповідним Адміністративним органом СІТЕС; - занесених до Червоної книги України, - є оригінал дозволу, виданий Мінекобезпеки.	

³⁴ Детальна інформація про регулювання в Україні експорту товарної групи «44: Деревина і вироби з неї, деревне вугілля» можна знайти на сайтах, присвячених питанням зовнішньоекономічної діяльності: www.mdoffice.com.ua або www.qdpro.com.ua

Назва законодавчо-нормативного акту	Тип, номер і дата документа	Короткий зміст	Код УКТЗЕД Довідкова інформація
Про затвердження переліку товарів промислового призначення, вивезення яких громадянами України, іноземцями та особами без громадянства за межі митної території України не допускається	Постанова Кабінету Міністрів України № 1911 від 13.12.2002		4403 10 4403 20 4403 91 00 00 4403 92 00 00 4403 99
Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів	Закон України № 2860-IV від 08.09.2005	Вивезення за межі митної території України лісоматеріалів та пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев забороняється. Право експорту певної партії лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, має суб'єкт підприємницької діяльності, що отримав сертифікат про походження на зазначену партію лісоматеріалів.	Цінні та рідкісні породи дерев: акація, берека, вишня, груша, горіх, каштан, тис ягідний, черешня, явір, ялівець. 4403 10 00 10 4403 10 00 90 4403 10 10 00 - 4403 99 99 00 4407 10 10 00 - 4407 99 98 00
Про затвердження форми Сертифіката ... та Інструкції щодо заповнення форми Сертифіката про походження лісоматеріалів а виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій	Наказ Державного комітету лісового господарства України № 528 від 07.09.2007	Сертифікат містить інформацію про лісокористувача-продавця; характеристику купленої продукції; відомості про експортера; підставу видачі сертифіката; характеристику партії лісопродукції, що експортується.	Підставою для видачі сертифіката є товаросупровідні документи, згідно з якими лісопродукція була придбана на внутрішньому ринку, до яких додається специфікація-накладна встановленої форми.
Про затвердження Переліку товарів, на які видаються документи Держкомлісгоспу, під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України	Наказ Державного комітету лісового господарства України № 529 від 07.09.2007		4401 10 00 00* 4401 21 00 00* 4401 22 00 00* 4403* 4404* 4406* 4407* Крім порід ЗУ № 2860-IV від 08.09.2005

Ключовим документом нетарифного регулювання експорту лісопродукції законодавством України визначений «Сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій». Крім вказаних вище документів, Державний комітет лісового господарства України також затвердив відповідний «Стандарт адміністративної послуги з видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій»³⁵, який визначив вичерпний перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги та встановив вимогу щодо одноденного строку розгляду документів.

Парадокс в тому, що у правовому відношенні сертифікат засвідчує виключно «законність» оформлення документації про походження, але не доводить «легальності» походження деревини *per se*³⁶. Властивості «легальності» не перевіряються під час видачі сертифікату і не набуваються деревиною після його отримання.

Товаросупровідні документи на основі яких видається сертифікат не є достатньою умовою підтвердження легальності деревини (див. додаток 2). З моменту запровадження вимоги оформлення сертифікату, правоохоронними органами України порушено сотні кримінальних справ про випадки отримання суб'єктами господарської діяльності сертифікатів походження деревини на підставі фіктивних товарно-супровідних документів. Проведення процесуальних дій за цими кримінальних справами вже не може вплинути на той факт, що експортні поставки значних обсягів деревини невідомого («нелегального») походження були здійснені на основі дійсних на момент поставки, *законно виданих* сертифікатів.

Сучасна форма сертифіката походження не вказує на ключову властивість «легальності» - місце заготівлі деревини. Зазначення найменування підприємства, яке проводило реалізацію на внутрішньому ринку, та місця продажу деревини (лісництво, цех) не є достатнім без посилання на відповідний лісорубний квиток – єдиний документ, що засвідчує необхідні права «легальності» деревини (див. табл. 4).

Приведення у сертифікаті походження деревини номера лісорубного квитка, задовольняє як нормативні вимоги що будуть встановлені системами *due diligence*, так формальні умови загальної перевірки легальності (блок 2).

Блок 2. WWF GFTN ³⁷ підхід до визначення і підтвердження легальної відповідності	
Базова перевірка легальності	Відоме ліцензоване джерело <ul style="list-style-type: none"> - Покупець знає місце рубки і може ідентифікувати заготівельника - Заготівельник має легальне право на рубку (має дозвіл на рубку та уповноважений власником лісів) - Ланцюг поставок не порушений
Повна перевірка легальності	Верифікована легальна деревина <ul style="list-style-type: none"> - Деревина легально заготовлена - Плата вчасно внесена - Деревина легально продана (включаючи відповідність CITES) - Аудит легальної відповідності проведений третіми сторонами і ланцюг поставок верифікований - Дотримані принципи FSC 1.1 та 1.2 та додатково перевірена легальність імпорту та експорту

³⁵ Наказ Державного комітету лісового господарства України від 07.09.2009 року № 230

³⁶ *По суті*

³⁷ «Keep It Legal»/ WWF GFTN, 2006

«Якість» або «властивість легальності» деревини підтверджується, оскільки лісорубний квиток визначає джерело легальності, вказуючи на лісову ділянку, на якій заготовлена деревина, та дозволяє у разі необхідності відстежити дотримання вимог ведення лісового господарства під час проведення лісозаготівель. З іншого боку, запроваджується система, що дозволяє зберігати «якість» легальності на всьому ланцюгу поставок деревини на експорт та відстежувати надходження до ланцюга поставок нелегальної деревини. Деревина, що не задовольнятиме вимогу підтвердження походження шляхом посилення на лісорубний квиток за яким її було зрубано, не зможе бути експортованою. Деревина, походження якої сертифіковане із зазначенням номера лісорубного квитка, відповідатиме вимогам due diligence європейських операторів.

Запровадження сертифікації походження деревини з наданням інформації про лісорубні квитки очевидно обумовить ріст накладних витрат українських підприємств-експортерів на впровадження систем верифікації ланцюжків поставок деревини. Для оцінки розміру потенційних витрат коштів в зв'язку із запровадженням додаткової сертифікаційної вимоги доцільно провести відповідний аналіз регуляторного впливу запровадження удосконаленої системи сертифікації. На рівні окремих підприємств-експортерів додаткові витрати можна порівнювати з можливими фінансовими втратами у разі розриву договорів поставок деревини на ринок ЄС, а сумарний обсяг витрат на рівні держави слід оцінювати в порівнянні з економічним ефектом від запобігання торгівлі нелегальною деревиною. При цьому, українські постачальники можуть частково або повністю віднести додаткові витрати на експортну ціну деревини, оскільки запровадження українськими підприємствами систем верифікації ланцюгів походження деревини знижує витрати на запровадження систем due diligence європейських операторів.

Введення простої вимоги щодо внесення інформації про лісорубний квиток в сертифікат походження необхідно приведе до впровадження розширених систем верифікації ланцюжків поставок деревини на основі поштучного обліку заготовлених лісоматеріалів. Інших достовірних способів задовольнити вимогу зазначення номера лісорубного квитка в сертифікаті походження при змішаних, з кількох джерел поставках деревини, немає. Впровадження розширеної системи верифікації поставок деревини відповідає вимогам схваленої Кабінетом Міністрів України «Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини»³⁸ щодо «поштучного маркування та ведення електронного обліку круглих лісоматеріалів, що надходять з лісосік, у місцях їх складування, зберігання, переробки та відвантаження кінцевому споживачеві», а також «розроблення та забезпечення функціонування системи підтвердження деревини, зокрема автоматизація процедури аналізу та порівняння інформаційних даних щодо обсягу, якості та етапів обігу деревини».

2.4.3. Групи товарів, до яких застосовується Регуляція Due Diligence

Регуляція ЄС №995/2010 «Про обов'язки операторів, що розміщують деревину та вироби з неї на ринку» застосовуватиметься до більш широкого списку товарів товарної групи «44: Деревина та вироби з неї, деревне вугілля» порівняно з переліком, визначеним для отримання українського «Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій» (див. табл. 8, додаток 3). Відповідно до Регуляції, підтвердження легальності потребують практично всі види деревної продукції, включаючи такі високотехнологічні як меблі. З контролю через систему due diligence виключені лише деревне вугілля (код 4402), бондарна деревина (код 4404) та деревна стружка (код 4405000000).

³⁸ Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1090-р

Таблиця 8. Порівняння номенклатури товарів, експорт яких регламентується українським сертифікатом про походження лісоматеріалів та Регуляцією ЄС №995/2010

Код CN	Код УКТЗЕД	Коротка назва	Код CN	Код УКТЗЕД	Коротка назва
4401	4401 10 00 00 4401 21 00 00 4401 22 00 00	Деревина паливна: - хвойних порід - листяних порід	4412		Фанера клеєна □
4403	4403	Лісоматеріали необроблені □	4413 00 00		Деревина пресована □
	4404	Деревина бондарна	4414 00		Рами дерев'яні □
4406	4406	Шпали дерев'яні □	4415		Ящики, піддони □
4407	4407	Лісоматеріали оброблені □	4416 00 00		Бочки та інші бондарні вироби
4408		Листи для облицювання □	4418		Вироби столярні та теслерські будівельні
4409		Пилопродукція з деревини □	9406 00		Конструкції будівельні збірні
4410		Плити деревностружкові	9403 30 9403 40		Меблі дерев'яні та їх частини
4411		Плити деревоволокнисті	9403 50 00 9403 60 9403 90 30		

Сучасна система підтвердження легальності деревини, що експортується з України, заснована на використанні сертифікатів походження, в разі її подальшого застосування потребує суттєвого розширення переліку груп товарів для забезпечення відповідності вимогам систем due diligence європейських операторів. Однак, просте рішення щодо розширення переліку товарних груп, котрі потребуватимуть видачі сертифікатів, викличе потребу розробки механізмів забезпечення легальності походження в процесі обігу цих видів деревної продукції, що в свою чергу, необхідно обумовить розширення вимог до державної системи обліку деревини.

2.4.4. Інформація про дотримання чинного законодавства

Дотримання правил та нормативів щодо ведення лісового господарства та охорони природи є обов'язковою і залишиться основною вимогою для постійних лісокористувачів в Україні, незалежно від впливу процедур адаптації до запровадження систем due diligence європейськими компаніями. Однак, вимога забезпечення *очевидності відповідності* до чинного законодавства є новою.

Після затвердження детальних правил імплементації систем due diligence, постійні лісокористувачі в Україні потребуватимуть проведення ревізії власних можливостей демонструвати відповідність до чинного законодавства. Навряд чи вимога забезпечення *очевидності відповідності* до чинного законодавства стане окремою проблемою для постійних лісокористувачів-експортерів. Питання полягає лише в тому, що система внутрішньої оцінки має бути достовірною та економічно ефективною, без зайвих бюрократичних процедур.

Згідно статті 56 Лісового кодексу України, оцінка відповідності системи ведення лісового господарства вимогам сталого лісового менеджменту підтверджується в процесі проведення лісової сертифікації. Розвиток лісової сертифікації в Україні фактично визначив систему сертифікації за схемою FSC (Лісової Опікунської Ради) провідною системою проведення лісової сертифікації в національному масштабі. Згідно інформації Державного

комітету лісового господарства³⁹ площа сертифікованих лісів в Україні становить близько 1 млн. га, тобто близько 10% від загальної площі земель лісогосподарського призначення. Крім того, близько двадцяти підприємств окремо провели сертифікацію ланцюгів поставок.

Проведені сценарні дослідження впливу запровадження due diligence на ринок деревної продукції ЄС⁴⁰ показують, що ймовірна надбавка до ціни складе до 8% у країнах з менш ніж 10% площі лісових угідь, сертифікованих або перевірених на предмет легальності (табл. 9). Надбавка до ціни для лісоматеріалів та пиломатеріалів буде очікувано нижчою порівняно з ціною на деревину чи вироби з неї, що мають більш складні ланцюги поставок.

Таблиця 9. Очікувана надбавка до ціни залежно від частки сертифікованих чи перевірених лісів в країні-поставнику

Частка експлуатаційних лісів від площі лісових земель країни-поставника, вже сертифікованих чи охоплених програмами перевірки легальності	Очікуваний ріст ціни для забезпечення незалежної перевірки легальності
> = 80%	0%
> = 70% та <80%	1%
> = 60% та <70%	2%
> = 50% та <60%	3%
> = 40% та <50%	4%
> = 30% та <40%	5%
> = 20% та <30%	6%
> = 10% та <20%	7%
<10%	8%

(Частка продуктивних сертифікованих або верифікованих лісових земель була складена за даними про площі сертифікованих лісів в різних країнах, за даними FSC, PEFC, MTCC і LEI; а площі перевірених лісів - за даними TFT, GFTN, Keurhout і SGS TLTV. Національна площа експлуатаційних лісів взята з Глобальної Оцінки Лісових Ресурсів ФАО, 2005 р.)

Положення Регуляції будуть застосовуватися через 27 місяців після прийняття, починаючи з березня 2013 року. Навряд чи впровадження Регуляції розпочнеться з простого ранжирування країн за ступенями ризику поставок нелегальної деревини. Ймовірно, країнам-постачальникам буде надана можливість продемонструвати, що вони забезпечують низький ризик поставок нелегальної деревини через проведення незалежного критичного дослідження стандартів ведення лісового господарства і дотримання законів, або шляхом перевірки третіми сторонами законності заготівель деревини разом з сертифікацією ланцюгів поставок в країні походження. Ці заходи напевне стануть еталонами проведення процедур оцінки ризику по окремих країнах-постачальниках як складові систем due diligence, в той час як для систем due care вони можуть бути визнані достатніми (блок 3).

Для України проведення подібного дослідження дозволить отримати незалежну оцінку системи державного обліку деревини та систем сертифікації експортної деревини, що діятимуть на той час. Учасниками дослідження з оцінки реального стану легальності походження деревини, мають стати як основні міністерства і відомства, в підпорядкуванні яких знаходяться лісові підприємства, що здійснюють заготівлю деревини, так і зацікавлені компанії-деревообробники та експортери деревини, що представляють як великий так і дрібний бізнес; а також безумовно правоохоронні та митні органи.

³⁹ Інформація з сайту Державного комітету лісового господарства України

http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62986&cat_id=36096

⁴⁰ «Impact Assessment: Due diligence in the EU timber market»/ Chatham House, 2009

Блок 3. Приклад статистичної оцінки експорту нелегальної деревини

На замовлення American Hardwood Export Council (АНЕС) компанія Seneca Creek Associates провела оцінку забезпечення законності заготівель і сталості експорту деревини твердолистяних порід з США («Assessment of Lawful Harvesting & Sustainability of US Hardwood Exports»⁴¹, 2008). Дослідження показало, для поставок від будь-якого експортера з штатів США з переважанням твердолистяних порід, шанси поставки деревини з нелегального джерела становлять менше 1%. АНЕС вважає, що це був більш економічно ефективний шлях демонстрації легальності для своїх споживачів чим вимагати відстеження походження деревини та незалежної верифікації.

Практично, зв'язок між due diligence і сертифікаційними та іншими третіх сторін схемами верифікації походження деревини слід розглядати через призму діяльності системи державного обліку деревини. Ризик поставки деревини із сертифікованих лісів вважається низьким. Тому, для сертифікованих підприємств – постійних користувачів лісів, що здійснюють експорт власної лісопродукції, внесення змін до чинної системи обліку деревини чи процесу видачі сертифіката походження, можна оцінювати як додатковий фінансовий тягар. Справді, забезпечення сталого лісокористування, підтверджене незалежним аудитом та відповідним сертифікатом, коштує більше забезпечення легальності, оскільки сталість серед іншого включає легальність, але не навпаки.

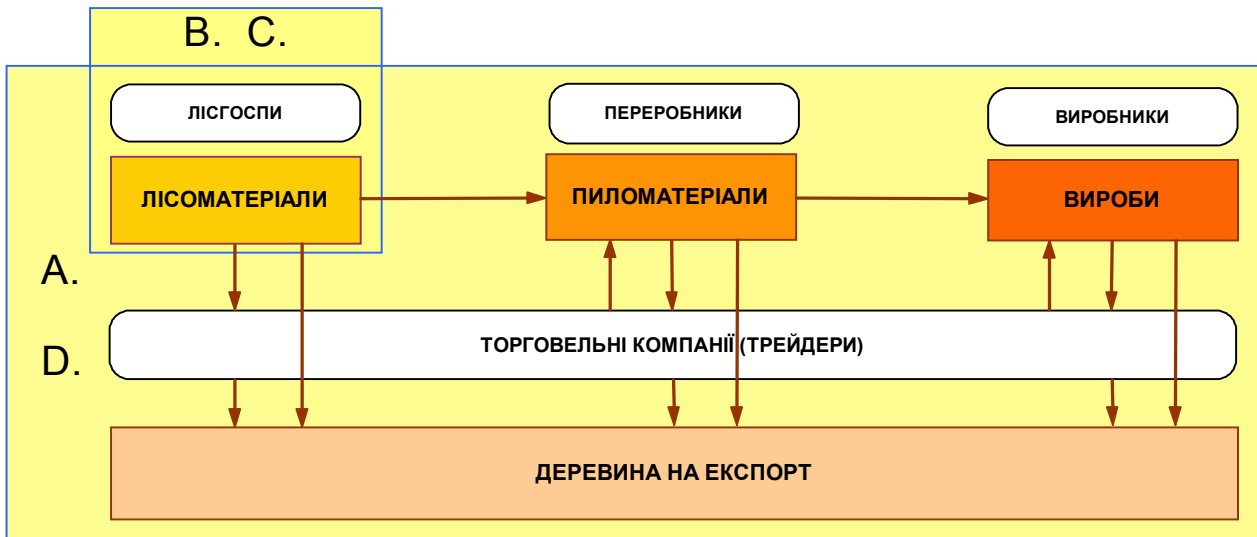
Тому сертифіковані підприємства можуть бути проти запровадження додаткових вимог для *de jure* забезпечення легальності походження в Україні, правомірно вважаючи їх надмірними, оскільки експортована ними деревина *de facto* визнаватиметься легальною в країнах-імпортерах ЄС. В цьому випадку, держава має співвіднести загальний обсяг додаткових витрат сертифікованих підприємств, обумовлений вимогою поштучного маркування в системі обліку деревини чи внесення номера лісорубного квитка до документів про походження, з фінансовими вигодами отриманими від запровадження схеми підтвердження легальності в національному масштабі з наступним визнанням її достатньою для систем due diligence європейських операторів.

Слід також приймати до уваги, що попри вимогу забезпечення очевидності відповідності до чинного законодавства, ефективно, з точки зору систем due diligence, функціонування національної системи електронного обліку деревини може привести до часткової втрати підприємствами-експортерами інтересу до сертифікації. На перший план для підприємств вийде підтвердження легальності, а сталість буде дотримана рівно настільки скільки потрібно для забезпечення легальності. В цій ситуації, держава могла б запропонувати певні компенсаційні механізми підприємствами які орієнтуються на стале ведення лісового господарства.

2.5. Аналіз загальної відповідності схем сертифікації лісів та проекту державної системи електронного обліку деревини вимогам системи EU Due Diligence

Загальна схема дотримання легальності в розумінні Регуляції due diligence стосується всіх категорій експортерів, безвідносно обсягів чи вартості експортованої продукції, розмірів чи обороту підприємств. Процедури due diligence відносяться до всіх груп товарної продукції з деревини, крім деревного вугілля, тому витрати на підтвердження «легальності» деревини та виробів з неї ростимуть пропорційно складності ланцюга поставок. Разом з тим, всі ключові умови системи due diligence мають бути підтверджені лісогосподарськими підприємствами - постійними користувачами (рис. 5).

⁴¹ http://www.illegallogging.info/item_single.php?item=document&item_id=704&approach_id=8



- A. Інформація про поставника та ланцюг поставки
- B. Інформація про місце рубки
- C. Очевидність дотримання законодавства при заготівлях деревини
- D. Відсутність змішування легальної та нелегальної деревини

Рис. 5. Інформаційні вимоги системи due diligence та спрощена схема руху лісоспродукції при експортних поставках

Кожна з сертифікаційних схем, що застосовується в даний час, в різній мірі задовольняє вимоги Регуляції due diligence.

Сертифікація лісового менеджменту застосовується до лісів і перевіряє відповідність практики ведення лісового господарства вимогам стандарту. Стандарти обох провідних сертифікаційних систем FSC та PEFC⁴² включають вимоги легальної відповідності. Отже, сертифікація лісового менеджменту є механізмом, що засвідчує відповідну достовірність дотримання чинного законодавства в сертифікованих лісах і, таким чином, забезпечує очевидність того, що для деревини та деревної продукції з таких лісів ризик є найнижчим.

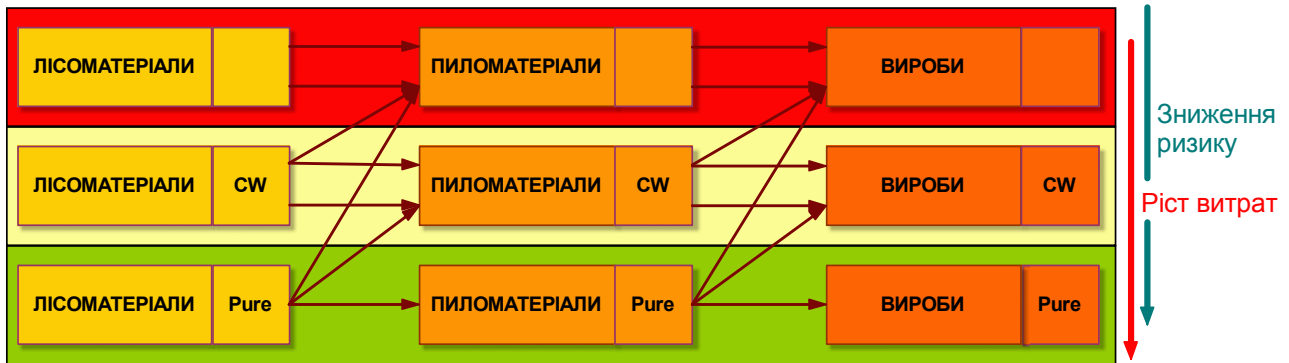
Сертифікація ланцюга поставок застосовується до операцій в ланцюгу поставок, таких як процеси чи виробництво. Вона засвідчує достовірність того, що всі характеристики процесів поставок та переробки сертифікованої деревини є відомими. Таким чином, сертифікація ланцюга поставок підтверджує низький ризик нелегального походження визначених видів продукції. Вимоги системи due diligence не задоволені в тій мірі, якій сертифікація ланцюга поставок не застраховує від використання неконтрольованої деревини при сертифікованих операціях.

Стандарт на контрольовану деревину розроблений в рамках FSC схеми. Він вимагає запровадження системи «польових» перевірок для того, щоб мінімізувати ризик купівлі та використання деревини з нелегальних чи спірних джерел. Щоб присвоїти не сертифікованій деревині на вході статус «FSC контрольована деревина», підприємство має ухвалити політику поставок, згідно якої зобов'язується виключити насамперед поставки нелегально заготовленої деревини, а також розробити і впровадити процедури оцінки ризиків і програму польового контролю не сертифікованих поставників. Таким чином, цей стандарт забезпечує «легальність» у розумінні FSC та початкового проекту системи due diligence, але не є достатнім для вимоги заборони експорту нелегальної деревини в остаточному варіанті Регуляції.

Стандарти FSC не допускають фізичного змішування матеріалів з будь-якою FSC заявкою із неконтрольованими / не сертифікованими матеріалами. У випадках змішування підприємство втрачає право здійснювати маркування готової продукції. Це означає, що

⁴² Forest Stewardship Council (FSC)) та Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)

сертифіковані за схемою FSC ланцюги поставок включають виключно деревину, ризик використання якої встановлений (рис. 6).



- [] – не сертифікована деревина.
- CW – «FSC контрольована деревина».
- Pure – «FSC чиста» або «FSC змішана».

Рис. 6. Спрощена схема руху лісопродукції з різними заявками FSC (без розподілу за системами визначення заявок)

В усіх рахунках, виставлених за вихідні матеріали, що продаються із заявками FSC, серед іншого вказується назва і контактні дані організації, опис та кількість продукції, код сертифіката поставок FSC чи FSC контрольованої деревини, вид заявки FSC для кожного виду продукції. Сертифіковані організації повинні забезпечити, щоб продукція з логотипом FSC завжди продавалась з відповідною заявкою FSC, яка вказується в торговельній та транспортній документації. Очевидно, що потреби внесення коду сертифікату FSC до сертифікатів походження лісоматеріалів немає, оскільки оцінка схем сертифікації FSC вже розглядається як складова оцінка ризиків системи due diligence. Разом з тим, як свідчить схема оцінки ризику схем сертифікації, достатню для due diligence достовірність підтвердження легальності деревини задовольняє лише сертифікація вихідних матеріалів за заявкою “FSC pure” (див. рис. 6).

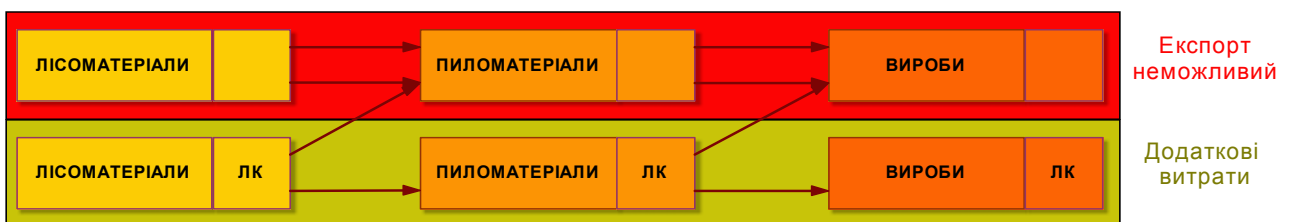
Розвиток сертифікації відбувається з мінімальним впливом держави, оскільки *a priori* розглядається як добровільна процедура. Це означає, що незалежно від впровадження державної систем обліку деревини та підтвердження походження лісопродукції, українські деревообробні компанії та трейдери деревиною можуть активно впроваджувати сертифікацію поставок деревини, розглядаючи витрату додаткових коштів як виправдану забезпеченням достовірності легальності експортованої деревини для систем due diligence європейських операторів. Можливості держави із забезпечення належного контролю та нагляду за цим процесом залишатимуться мінімальними, і, як наслідок, процес підтвердження «легальності» деревини засобами сертифікації загалом відбуватиметься спонтанно. Ціна можливого політичного рішення про всебічне сприяння з боку держави тотальній «добровільній» сертифікації лісового менеджменту, дорівнюватиме сумі витрат власних коштів державних лісогосподарських підприємств виплачених акредитованим недержавним компаніям-аудиторам.

Створення та функціонування комп'ютеризованої системи контролю походження та обігу деревини (від заготівлі до реалізації) як складової єдиної державної системи електронного обліку забезпечить можливість здійснення належного державного контролю на всіх етапах ланцюга поставки деревини. Забезпечення реалізації Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини передбачається здійснити за рахунок власних коштів лісогосподарських підприємств, та частково коштів державного бюджету та інших не заборонених законом джерел.

Концепція передбачає застосування методів електронного контролю за переміщенням деревини, зокрема через митний кордон України, а також створення електронних систем

взаємодії з органами внутрішніх справ, митної служби, державної податкової адміністрації щодо контролю за обігом деревини. В той же час, Концепція не висуває вимог до контролю обігу деревини в ланцюгах поставок компаній, що здійснюють експорт деревини чи виробів з неї. Без запровадження чітких вимог до відстеження зміни критеріїв походження деревини на всіх етапах її обігу після реалізації лісогосподарськими підприємствами, забезпечити «легальний» статус деревини та виробів з неї при здійсненні експорту видається неможливим. Обсяги поставок «легальної» деревини на внутрішній ринок можна буде як і раніше порівнювати лише із загальним обсягом експортованої деревини. Нової інформації про легальність експортної деревини органи Держкомлісгоспу, МВС, Держмитслужби та ДПА не отримують.

Крім передбачених концепцією даних про час обсяг, якість, час та етап обігу деревини, до критеріїв системи контролю походження та обігу деревини лісогосподарським підприємствам буде технічно нескладно включити інформацію про номер лісорубного квитка. Для збереження цієї інформації в ланцюгу поставок деревини, компанії експортери, а тим більше трейдери деревиною мають впровадити власні системи контролю інформації про зміну критеріїв походження деревини на всіх етапах її обігу, подібно до систем заявок систем сертифікації. Зрозуміло, що системи контролю інформації про обіг деревини підприємств-експортерів мають задовольняти вимоги систем due diligence європейських операторів. «Існуючі відповідно до національного законодавства системи нагляду та інші добровільні механізми ланцюгів поставок, які задовольнятимуть вимоги цієї Регуляції можуть бути використані як основа для системи due diligence»⁴³. З іншого боку, дотримання встановлених державною системою обліку деревини стандартизованих вимог до контролю інформації про критерії походження деревини може бути проконтрольоване уповноваженими державою органами (рис. 7).



ЛК – номер лісорубного квитка.

Рис. 7. Спрощена схема руху лісопродукції із збереженням номера лісорубного квитка

Збереження інформації про лісорубний квиток на всіх етапах її обігу дозволить здійснити порівняння обсягів зрубаної деревини за базою лісорубних квитків (чи реалізованої деревини за базою електронного обліку деревини) з даними бази сертифікатів походження лісопродукції та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій на рівні окремих лісозаготівельних ділянок. Для проведення такого порівняння, та наступного відстеження ланцюга поставки необхідне також запровадження вимоги збереження всіма трейдерами інформації про поставки деревини, наприклад, на протязі не менше п'яти років, аналогічно до вимог Регуляції для європейських операторів⁴⁴. Більше того, ця інформація дозволяє розширити діючий перелік груп товарної продукції на які видається український сертифікат, для узгодження з переліком груп деревини та виробів з неї, передбачених Регуляцією Due Diligence.

⁴³ Частина 3 статті 4 «Обов'язки операторів» Регуляції ЄС

⁴⁴ Стаття 5 «Зобов'язання відстеження» Регуляції ЄС

3. Політика забезпечення легальності деревини в Україні

3.1. Сучасні особливості боротьби з нелегальними рубками

Поняттю нелегальних рубок в Україні відповідає поняття незаконних порубок. Незаконні порубки лісу відносяться до злочинів або адміністративних правопорушень проти довкілля, залежно від того, як суд класифікує умови вчинення протиправного діяння та встановить за яким саме законодавством (кримінальним чи адміністративним) здійснюється притягнення до відповідальності. Цивільно-правова відповідальність внаслідок порушення лісового законодавства полягає у обов'язковому відшкодуванні заподіяної шкоди відповідно до вимог глави 82 Цивільного кодексу України, ст. 107, 108 Лісового Кодексу України, незалежно від притягнення до інших видів відповідальності.

Блок 4. Витяг з Постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» №17 від 10.12.2004 р.

Кримінальна відповідальність за незаконну порубку лісу (ст. 246 Кримінального кодексу) настає у випадках, коли остання здійснювалася з порушенням нормативних актів, які регулюють порядок порубки дерев і чагарників, у лісах, захисних та інших лісових насадженнях (якщо при цьому заподіяно істотну шкоду), або в заповідниках чи на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах.

Зокрема, визнається незаконною порубка дерев і чагарників, вчинена:

- без відповідного дозволу;
- за дозволом, виданим із порушенням чинного законодавства;
- до початку чи після закінчення установлених у дозволі строків;
- не на призначених ділянках чи понад установлену кількість;
- не тих порід дерев, які визначені в дозволі;
- порід, вирубку яких заборонено.

У справах про злочини, відповідальність за які передбачена ст. 246 КК, шкода визнається істотною, коли: були знищені певні види дерев у тій чи іншій місцевості; погіршилися породний склад, якість, захисні, водоохоронні й інші екологічні властивості лісу; виникли труднощі у відтворенні заліснення в певній місцевості; знизилась якість атмосферного повітря; змінилися ландшафт місцевості, русло річки; сталась ерозія ґрунту; тощо. Якщо внаслідок незаконної порубки дерев, чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях істотна шкода не настала, винна особа за наявності до того підстав несе відповідальність за статтями 64-67 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Порубка дерев і чагарників на територіях, не віднесених до лісового фонду (ст. 4 Лісового кодексу України), не тягне відповідальності за ст. 246 КК. За наявності відповідних підстав такі дії можуть бути кваліфіковані як крадіжка, самоправство тощо. Заволодіння деревами, зрубаними та підготовленими до складування або вивезення, залежно від обставин справи слід кваліфікувати за відповідними частинами ст. 185 КК або іншими статтями, якими передбачено відповідальність за вчинення злочинів проти власності.

З точки зору посилення боротьби з нелегальними рубками, заслуговує на увагу думка щодо кваліфікації незаконної порубки та наступного злочинного заволодіння деревиною, яка стала майном, за правилами про сукупність злочинів – незаконної порубки та розкрадання майна. Сучасне кримінальне право традиційно⁴⁵ вважає, що в злочині проти довкілля

⁴⁵ Стаття 246 «Незаконна порубка» Кримінального кодексу України (2001) в цілому за змістом відповідає статті 160 «Незаконна порубка» Кримінального кодексу УРСР (1960)

предметом незаконної порубки є дерева та чагарники в лісі, котрі як елементи довкілля в природному стані не мають вартості, властивої майну як предмету злочинів проти власності. Разом з тим, застосовуються юридичні норми, які визначають певні дії як незаконну порубку на землях лісогосподарського призначення, а поза їх межами кваліфікують аналогічні дії як крадіжку майна. Процесуальне проходження справ ускладнює бланкетний характер статей, якими передбачена відповідальність за незаконні порубки як злочини чи адміністративні правопорушення. Попри необхідність продовження дискусії про посилення відповідальності за порушення лісового законодавства, питання притягнення до відповідальності за незаконні порубки вважається формально врегульованим ознаками ст. 246 Кримінального кодексу України⁴⁶.

Повнота, детальність та практика застосування лісовою охороною наданих їй повноважень також залишається предметом подальшого удосконалення⁴⁷. Розширення традиційних повноважень лісової охорони з виявлення правопорушень у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів до можливостей здійснення нагляду за законністю використання лісових ресурсів, зокрема перероблення продуктів лісу⁴⁸, не має законодавчо прописаної процедури їх реалізації, котра безпосередньо стосується дотримання конституційних гарантій недоторканості володіння⁴⁹.

Сучасна природа виникнення і поширення нелегальних порубок має нові якісні причини, серед яких:

- поява мережі первинної переробки деревини невстановленого походження: протиправна діяльність нелегальних лісозаготівельних бригад, ріст числа та обсягів крадіжок лісу місцевим населенням пов'язана з виникненням та функціонуванням численних дрібних пилорам та деревообробних цехів, що свідомо здійснюють первинну переробку деревини без встановлення її походження;

- поява можливостей продажу на внутрішньому ринку та експорту деревини невстановленого походження за підробленими, підставними чи умовно легальними документами:

- нелегальних лісоматеріалів – отриманих від незаконних порубок;
- нелегальних пиломатеріалів - – отриманих від діяльності з первинної переробки нелегальних лісоматеріалів;
- умовно легальних лісоматеріалів – походження яких не встановлене;
- умовно легальних пиломатеріалів – отриманих від діяльності з первинної переробки умовно легальних лісоматеріалів;
- умовно легальних лісоматеріалів та пиломатеріалів – отриманих від пересортиці «легальних» лісоматеріалів із заниженою сортністю.

Попит на деревину на внутрішньому і зовнішньому ринках за умов нерегламентованих законодавством можливостей торгівлі деревиною невстановленого походження породив систему «легалізації» деревини невідомого походження. В процесі обігу лісоматеріалів і пиломатеріалів на ринку, суб'єкти торговельних відносин перевіряють законність супровідних документів, але не проводять власне перевірку на предмет забезпечення легальності походження деревини. Встановити законними чи підставними є документи, що засвідчують купівлю-продаж та перевезення деревини, практично досить складно, оскільки вказані в них сортиментно-об'ємні характеристики за породами є необхідними, але не достатніми умовами підтвердження легальності.

⁴⁶ «Розмежування незаконної порубки лісу із суміжними складами злочинами»/ Скворцова О.В., Ученые записки Таврического национального университета № 2, 2007 г.

⁴⁷ «Адміністративна відповідальність за лісопорушення: практика застосування державною лісовою охороною України» /Строчоус О.Ю., ENPI-FLEG, 2010

⁴⁸ Пункт 9 статті 91 «Повноваження посадових осіб державної лісової охорони» Лісового кодексу України

⁴⁹ «Недоліки та проблеми правового регулювання діяльності державної лісової охорони України»/ Банчук О.А , ENPI-FLEG, 2010

Відсутність контролю походження деревини під час поставок, змішування легальної та умовно легальної деревини є характерними елементами діяльності багатьох лісопереробних підприємств, що загалом свідчить про слабкість загальної політики забезпечення легальності деревини в процесі її переробки та обігу в Україні. Проте, попри недосконалу законодавчу базу обігу деревини, зародковий стан розвитку сертифікації ланцюгів поставок, заклик «дій легально»⁵⁰ перестає бути виключно етичною складовою політики закупівель і навряд чи може бути проігнорований підприємствами виробниками та поставниками лісо- та пиломатеріалів через потребу надавати об'єктивні докази походження деревини під час її експорту до ЄС в цілком осяжній перспективі. В цій ситуації, держава має зосередити увагу на боротьбі з системою легалізації деревини невідомого (у визначенні Регуляції ЄС - нелегального) походження, насамперед, шляхом розробки відповідного законодавства та механізмів його впровадження.

3.2. Умови та політика боротьби з нелегальним обігом деревини

3.2.1. Роль визначення поняття легальності в боротьбі з тіншовим обігом деревини

Всі заходи з удосконалення державного нагляду та контролю, посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення лісового законодавства, запровадження добровільної сертифікації та посилення міжвідомчої взаємодії всіх зацікавлених органів виконавчої влади по запобіганню незаконних рубок не можуть дати належного ефекту без запровадження заходів боротьби з обігом та експортом нелегальної деревини.

Значимим фактором, що впливає на обіг нелегальної деревини, є недосконала система обліку і звітності дрібних підприємств первинної переробки деревини, більшість з яких є суб'єктами малого підприємництва, що перейшли на спрощену систему оподаткування.

Відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва»⁵¹ передбачена їх щоквартальна звітність за результатами господарської діяльності суб'єктів малого підприємництва.

Блок 5. Ведення обліку та звітність суб'єктів малого підприємництва

Суб'єкти малого підприємництва - юридичні особи зобов'язані вести книгу обліку доходів та витрат, в якій у хронологічній послідовності на підставі первинних документів здійснюються записи про операції, що відбулися у звітному (податковому) періоді. Форма книги обліку доходів та витрат що підлягають оподаткуванню відповідно до Указу №727/98, і порядок її ведення суб'єктами малого підприємництва - юридичними особами, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, встановлено наказом ДПА України від 13.10.1998 №477 (в редакції наказу ДПА України від 12.10.99 №554) "Про затвердження форми Книги обліку доходів та витрат суб'єкта малого підприємництва - юридичної особи та Порядку її ведення".

Для визначення результатів власної підприємницької діяльності платники єдиного податку - фізичні особи на підставі хронологічного відображення здійснених господарських і фінансових операцій ведуть Книгу обліку доходів і витрат згідно із додатком №10 до Інструкції про прибутковий податок з громадян, затвердженої наказом Головної державної податкової інспекції України від 21.04.93 №12. При цьому обов'язковому заповненню підлягають лише графи «Період обліку», «Витрати на виробництво продукції», «Сума виручки (доходу)», «Чистий дохід».

⁵⁰ «Keep It Legal»/ WWF GFTN, 2006; «Действуй легально»/WWF Россия, 2010

⁵¹ Від 3 липня 1998 року № 727/98

Відстежити обіг деревини за результатами звітності суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб практично неможливо через відсутність нормативного положення, що регламентує господарську діяльність цих підприємств в частині обліку виробничої сировини (купівля, приймання, зберігання, переробка деревини) та готової продукції (дотримання нормативів виходу та продаж пиломатеріалів).

Суб'єкти малого підприємництва – юридичні особи сплачують ставку єдиного податку залежно від суми виручки від реалізації продукції. Переробка не облікованої деревини, якою як правило є деревина невизначеного походження, здійснюється без записів в книзі обліку доходів та витрат, що автоматично веде до заниження фінансових результатів у звітності суб'єкта господарювання.

Діяльність суб'єктів малого підприємництва з первинної переробки деревини невстановленого походження відноситься до сектору тіньової економіки. Відсутність належної інформації, обумовлена недоліками методу статистичного охоплення діяльності фізичних осіб та ведення статистичної звітності, належить до обліково-статистичних причин утворення тіньової економіки; заниження юридичними особами відомостей про отримані доходи з метою зменшення суми сплачуваних податків, зборів (обов'язкових платежів) визначена як економічна причина тіньової економіки.

Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки Міністерства економіки України⁵² дозволяють отримати інтегральні оцінки рівня тіньової економіки у розрізі галузей промисловості, для чого усереднюються результати різних методів визначення обсягів тіньової економіки. В умовах наявної статистичної бази можуть застосовуватися методи: «витрати населення – роздрібний товарооборот», фінансовий, монетарний, електричний. Метод збитковості підприємств застосовується для оцінки мінімального та максимального коефіцієнтів, у межах яких знаходиться рівень тіньової економіки. Граничний максимальний коефіцієнт тіньової економіки обчислюється з урахуванням припущення, що всі прибуткові підприємства відображають у звітах лише невикривлені дані, а всі збиткові підприємства приховують весь обсяг валової доданої вартості виробленої ними продукції, а не тільки прибуток (табл. 10).

Таблиця 10. Граничні максимальні рівні тіньової економіки в окремих галузях переробної промисловості, %⁵³

Галузі переробної промисловості	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	35,8	35,5	34,9	33,0	30,1	42,1
Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність	35,9	35,2	35,5	33,4	32,7	36,1

Боротьба з обігом деревини невстановленого походження таким чином є формою боротьби з тіньовою економікою. Встановлення обсягів обігу деревини невстановленого походження дозволить оцінити розміри тіньового обороту грошових коштів, пов'язаних з її купівлею, переробкою та продажем.

Для успішного запобігання обігу деревини невстановленого походження слід дати юридичне визначення «нелегальної» деревини. Деревина він незаконних порубок – це майно, одержане внаслідок скоєння злочину або правопорушення. У разі, якщо незаконне заволодіння деревиною після скоєння незаконної порубки класифікувати як розкрадання майна, то обіг деревини невстановленого походження може бути кваліфікований як придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного злочинним шляхом. У разі відсутності документів, що посвідчують походження деревини, або використання підставних

⁵² «Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки», затверджені наказом Міністерства економіки України від 18.02.2009 р. за № 123

⁵³ «Тенденції тіньової економіки в Україні»/ Аналітична записка за 2008 рік, підготовлена відділом економічної безпеки та детінізації економіки департаменту макроекономіки Міністерства економіки України

документів, що не вказують дійсні характеристики сортності чи об'єму, деревину слід вважати нелегальною, а дії осіб кваліфікувати як пов'язані з оборотом майна, одержаного з порушенням законодавства.

Щодо тіньового обігу деревини невстановленого походження, то деревообробні чи торговельні компанії в Україні, часто є учасниками схеми ухилення від сплати податків. Якщо суб'єкти підприємницької діяльності, які застосовують спрощену систему оподаткування, займаються мінімізацією оподаткування власного доходу, то середні і крупні компанії застосовують схему перенесення прибутку, який є джерелом сплати податку на прибуток, та об'єкта оподаткування ПДВ на платників єдиного податку, які не сплачують дані податки. Суть полягає в тому, що компанії, що займаються переробкою або експортом деревини, фактично отримують напівфабрикати або готову продукцію від окремих платників єдиного податку, що звільняє їх бізнес від сплати ПДВ та податку на прибуток. Сума єдиних податків значно нижча, а ніж сума податку з прибутку та ПДВ, який би довелося сплатити такій компанії, якби вона одноосібно вела промислову чи торговельну діяльність на загальних умовах оподаткування.

3.2.2. Розвиток системи державного обліку деревини

Первинний облік заготовленої деревини здійснюється відповідно до «Інструкції по плануванню, обліку і калькулюванню собівартості продукції (робіт, послуг) на підприємствах лісового господарства України»⁵⁴. «У відповідності з лісорубними квитками підприємство зобов'язане організувати оперативний облік фактичної заготівлі деревини у відведених лісосіках на верхніх і нижніх складах у кубічних метрах по кінцевій операції. В актах приймання робіт фіксується номер лісосіки, з якої доставлена деревина. На наступних стадіях переміщення і обробки стволів останні знеособлюються. Тому освоєння лісосічного фонду на кожній конкретній ділянці характеризується загальною кубатурою заготовленої ліквідної маси»⁵⁵.

Запровадження єдиної державної системи обліку деревини має на меті перехід від знеособленого обліку деревини до поштучного маркування та обліку за такими критеріями як час, порода, якість та обсяг. План заходів щодо реалізації Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини⁵⁶ передбачає поетапне запровадження поштучного обліку сортиментів від заготівлі на лісосіці до пунктів зберігання, переробки та відвантаження кінцевому споживачу (рис. 8). Загальний порядок обліку деревини в процесі подальшого її обігу в ланцюгах поставок кінцевих споживачів, єдиною державною системою електронного обліку не визначений.

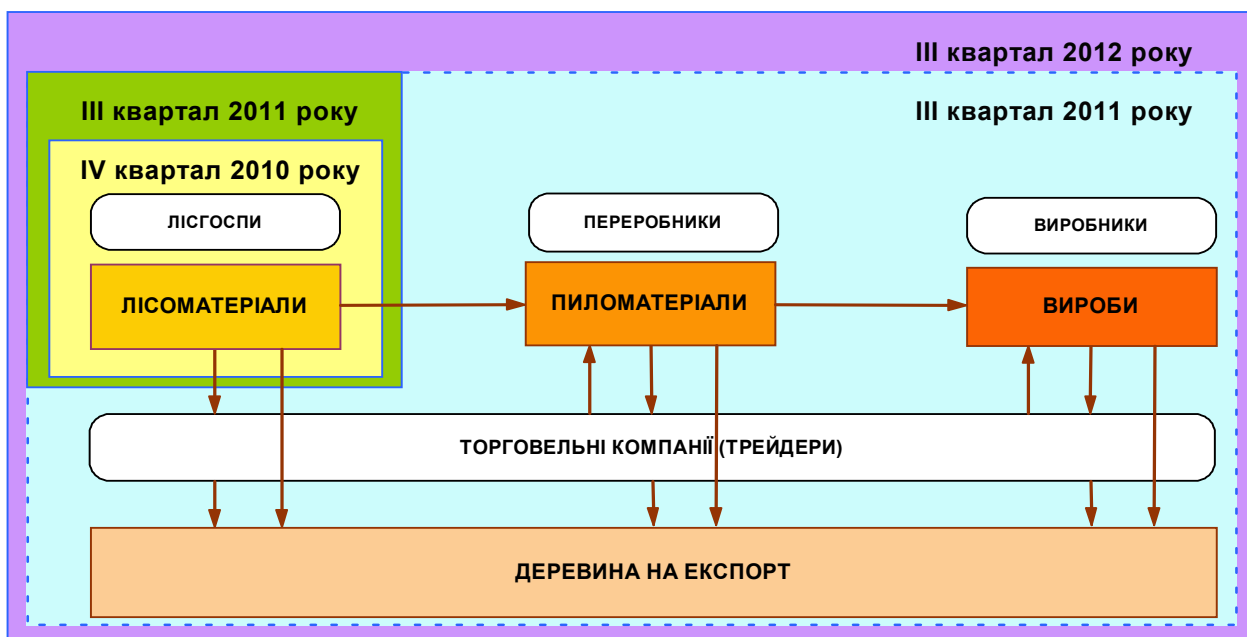
Слід очікувати, що в рамках запровадження такої системи електронного обліку деревини поступово знизиться відсоток порушень та покращиться якість відводу і точність таксації лісосік (однак не вище точності сортиментно-розрядних таблиць, що використовуються). Підприємства - постійні користувачі, що закупають обладнання та впровадять комп'ютеризовані системи контролю, завдяки ним зможуть надавати зацікавленим покупцям інформацію про критерії походження будь-якого сортименту. Зрозуміло, що ріст складності управління технологічними процесами обумовить також певне зростання цін на сортименти. Проте, поза увагою державної системи обліку деревини, як і раніше, залишиться проблема знеособлення сортиментів в процесі їх переробки, змішування деревини різного походження, здійснення контролю ланцюгів поставок. Тобто, єдина державна система електронного обліку деревини охоплюватиме виключно сферу первинного

⁵⁴ Затверджена наказом Міністерства лісового господарства України від 17.07.1996 року №72, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 16.08.1996 р. за № 459/1484

⁵⁵ «Інструкція з планування ...»: ст. 146 «Попнева плата» част. 10.2 «Лісозаготівлі» розд. 10 «Особливості обліку і калькулювання витрат за видами виробництва»

⁵⁶ Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2009 р. за № 1408-р

обліку деревини, і виконуватиме переважно функції запобігання нелегальним рубкам. Для протидії обігу нелегальної деревини державі необхідно або розширювати положення державної системи обліку деревини або розробляти спеціальні програми чи плани дій.



IV квартал 2010 року	Сформувати єдиний електронний реєстр обліку деревини під час її реалізації Розробити комп'ютеризовану систему контролю походження і обігу деревини за такими критеріями, як час, порода, якість та обсяг. Запровадити поштучне маркування та ведення електронного обліку круглих лісоматеріалів безпосередньо на лісосіках.
III квартал 2011 року	Забезпечити поштучне маркування та ведення електронного обліку круглих лісоматеріалів, що надходять з лісосік у місця їх складування, зберігання, переробки та відвантаження кінцевому споживачу.
III квартал 2011 року	Розробити та забезпечити функціонування автоматизованої системи підтвердження походження деревини, призначеної, зокрема, для проведення аналізу і порівняння інформаційних даних щодо якості та обсягу деревини на всіх етапах обігу.
III квартал 2012 року	Створити єдину державну систему електронного обліку деревини.

Рис. 8. Сфера впровадження та план створення єдиної державної системи електронного обліку деревини в Україні

На рівні Міністерства сільського господарства Російської Федерації, наприклад, щорічно затверджується план по запобіганню незаконної заготівлі і обороту деревини. План на 2010-2011 роки⁵⁷ передбачає зокрема проведення комплексного аналізу ситуації з незаконними рубками і оборотом деревини; розробку та впровадження державної системи обліку заготовленої деревини, відповідно до Програми заходів по створенню державної системи обліку деревини та інформаційної системи обліку заготовленої деревини; сприяння запровадженню національної системи добровільної лісової сертифікації; розробку порядку проведення незалежної оцінки кількості та якості експортованих лісоматеріалів.

⁵⁷ «План по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины в Российской Федерации на 2010-2011 годы», утвержден Министром сельского хозяйства 07.05. 2010 года

Робочі версії Правил державного обліку заготовленої деревини і Керівництва з державного обліку заготовленої деревини в Росії знаходяться в процесі погоджень та внесення змін⁵⁸. Принципова схема державного обліку деревини проектується шляхом організації мережі пунктів обліку (обміру, маркування) на лісосіках, на проміжних лісоскладах, у споживачів (рис. 9), що забезпечить виключення поставок нелегально заготовленої деревини⁵⁹. Нелегальна деревина, має відсікатися оформленням товарно-транспортної накладної та розділеним маркуванням, яке відокремлює заготовлену деревину, що пройшла державний облік. Попри суттєвий прогрес в розробці документів та підготовці пілотного проекту в окремих регіонах, варіант російської системи державного обліку деревини також не охоплює обліку деревини в ланцюгах поставок деревини.

Видане в Росії в 2007 році «Керівництво з підтвердження легальності походження деревини»⁶⁰ пропонувало проводити контроль легальності шляхом використання в ланцюгах поставок так званих Деклараций легальності походження деревини (рис. 10). При купівлі-продажу партії лісоматеріалів, їх походження мало визначатися Декларацією, яка посилається на Декларацію попереднього поставника, і т.д. аж до Декларації легальності заготівлі. Пропозиція не отримала підтримки вірогідно тому, що підтвердження легальності в ланцюгу сертифікованої продукції базується на подібній системі посилянь від сертифікату поставника до сертифікату наступного поставника чи переробника.



Рис. 9. Розміщення пунктів обліку (обміру, маркування) деревини в принциповій схемі державного обліку деревини Росії

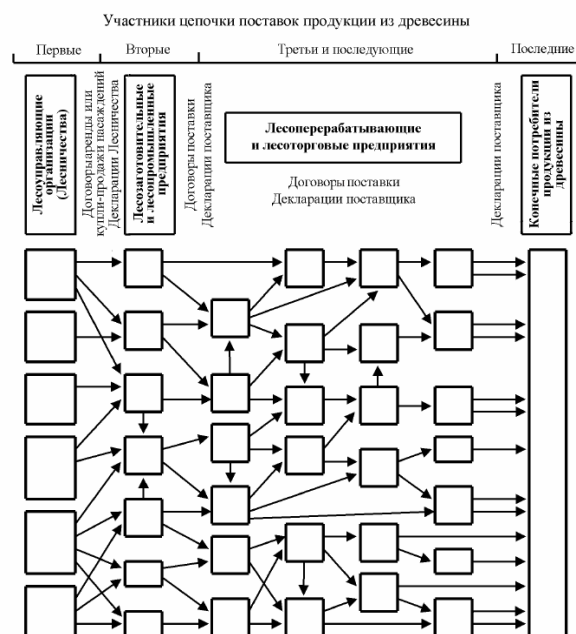


Рис. 10. Схема ланцюгів поставок продукції із деревини і ланцюгів Деклараций легальності походження деревини (2008)

Саме схема забезпечення легальності поставок шляхом сертифікації може бути вибрана в Росії. Відповідно до висловлених в травні поточного року рекомендацій Комітету Державної Думи з природних ресурсів, природокористування та екології про пришвидшення погодження і прийняття нормативно-правових актів, що встановлюють державну систему обліку заготовленої деревини, Федеральне агентство лісового господарства Росії оцінює

⁵⁸ Сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации <http://www.mcx.ru/documents/document/show/12637.77.htm>

⁵⁹ «Основные положения по организации единой системы государственного учета древесины», выступление заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства Большакова Б.М. на Совете по лесному комплексу при Правительстве Российской Федерации 11.12.2008 г.

⁶⁰ «Руководство по подтверждению легальности происхождения древесины»/ WWF России и WWF Дании / Дмитриев В.В. и др. /Москва, 2010 г.

можливості інтеграції в неї схем, принципів і механізмів добровільної сертифікації, зокрема сертифікації ланцюгів поставок⁶¹.

Недоліки і переваги розгляду сертифікації лісів і ланцюгів поставок як складової національної системи обліку заготовленої деревини розглянуті вище. Національні стандарти мають бути офіційно затверджені (акредитовані на певний термін) міжнародним органом відповідної схеми добровільної сертифікації, або в якості національного стандарту може бути визнаний міжнародний стандарт аудитора. Наприклад, розроблений робочою групою з питань добровільної лісової сертифікації в Україні національний стандарт за схемою FSC, схвалений і зареєстрований як стандарт організацій України - СОУ 02.0-33692178-001:2008 «Сертифікація системи ведення лісового господарства. Принципи, критерії та індикатори», досі очікує на затвердження акредитаційним органом FSC. Попри те, що елементи структури національного стандарту за змістом можуть багато в чому відповідати міжнародному стандарту, набутий досвід свідчить, що розробити і схвалити національний стандарт на ланцюг поставок деревини за короткий термін неможливо.

Запропонований варіант створення української системи електронного обліку деревини в Україні замикається на лісгосподарських підприємствах, що здійснюють заготівлю деревини. На виході з цієї системи деревина має необхідні ознаки підтвердження легальності, зокрема система обліку дозволить відстежити походження сортименту з моменту маркування на лісосіці. Однак, критерії легальності деревини, а саме час, порода, якість та обсяг не є достатніми, якщо розглядати їх як вхідні параметри для системи торгівлі та обігу деревини, - вони знеособлюються в момент переробки сортименту, якщо не стають елементами схем сертифікації ланцюгів поставок.

Крім того, міжнародні схеми сертифікації ще мають визнати, що українська національна система обліку деревини задовольняє встановлені ними умови. Щоб отримати перелік ознак, незалежний від схем сертифікації, проте достатній для підтвердження легальності походження деревини на всіх етапах її обігу, список критеріїв має бути доповнений даними про лісорубний квиток. Збереження інформації про лісорубний квиток вздовж всього ланцюга поставок також гарантує підтвердження легальності. Розширені таким чином державна система електронного обліку деревини та процедура видачі сертифікату легальності повинні бути процедурно погоджені як національна система підтвердження легальності, та пройти перевірку на предмет задоволення вимог Регуляції ЄС.

3.3. Боротьба з нелегальним експортом деревини

Можливість «легального» експорту деревини нелегального походження є однією з причин скоєння незаконних і поширення легальних, проте «не сталих» рубок.

Зрозуміло, що рухомою силою експорту деревини є різниця між цінами на неї на внутрішньому та зовнішньому ринках. Основною причиною нелегального експорту є можливість отримання «відкату» (блок 6).

Блок 6. Причини експорту деревини (за зниженням легальності)

1. Різниця між цінами деревини на внутрішньому ринку та зовнішньому ринках.
2. Повернення ПДВ.
3. Отримання «відкатів» у випадках:
 - 3.1. Укладання контрактів за заниженими цінами.
 - 3.2. Використання подвійних контрактів чи рахунків.

⁶¹ Протокол засідання робочої групи по підготовці і здійсненню пілотного проекту по створенню і експлуатації державної інформаційної системи обліку заготовленої деревини від 12.07. 2010 г. № 3

Відшкодування ПДВ при здійсненні експорту деревини скасоване новим Податковим кодексом. При купівлі на внутрішньому ринку та наступним продажем деревини на експорт навіть за тією ж ціною, з врахуванням витрат на митне оформлення та транспортування, експортери отримували додатково двадцять відсотків вартості у вигляді «повернення ПДВ».

Найбільш поширеною формою нелегального експорту є укладання контрактів за заниженими цінами, що виражається в заниженні вартості партії; заниженні об'ємів лісопродукції; заниженні якості сортиментів; пересортиці (блок 7).

Блок 7. Можливості здійснення нелегального експорту

1. Заготівля, переробка та обіг нелегальної деревини (включаючи змішування з легальною деревиною).
2. Недобросовісне ціноутворення:
 - 2.1. Пересортиця при покупці деревини.
 - 2.2. Заниження сортності при експорті деревини.
3. Підробка документів чи зазначення недостовірних відомостей:
 - 3.1. При обігу деревини на внутрішньому ринку.
 - 3.2. При поставках деревини та виробів з неї на експорт.

Укладання контрактів за заниженими цінами є формою ухилення від сплати податків, діяльністю з переведення в готівку надлишкової вартості деревини, придбаної або проданої під виглядом менш цінних сортиментів. Наприклад, відомий спосіб заниження якості та вартості сортименту, коли високосортний пиловник дуба чи ясена декларувався як баланси чи дрова. Ці порушення провокуються відсутністю у співробітників митниці спеціальних знань. Введення Державним комітетом лісового господарства єдиної градації діаметрів сортиментів⁶² при її обліку, реалізації та встановленню ціни, частково вирішує цю проблему. Однак, за прикладом WWF Росії, було б доцільно розробити короткий довідник з лісоматеріалів як наочний посібник спеціально для працівників митної служби⁶³. Крім того, існує необхідність подальшої уніфікації української та європейських методик визначення об'ємів та сортності сортиментів.

Іншою економічно привабливою можливістю здійснення нелегального експорту деревини є закупівля круглих лісоматеріалів із заниженою сортністю, наступною їх пересортицею, переробкою або безпосереднім продажем на експорт. Поширеність пересортиці обумовлена складністю її виявлення, а також фактичною легальністю для покупця купівлі продукції із заниженою сортністю, тоді як дії продавця можуть бути кваліфіковані згідно Кримінального кодексу як «службове підроблення». Відповідно до Господарського кодексу⁶⁴ та Закону України «Про ціни і ціноутворення»⁶⁵ «при здійсненні експортних та імпорتنих операцій у розрахунках з іноземними контрагентами застосовуються контрактні (зовнішньоторговельні) ціни, що формуються відповідно до цін і умов світового ринку та індикативних цін». Власне визнати пересортицю діяльністю з недобросовісного ціноутворення неможливо, через відсутність відповідного юридичного поняття в українському законодавстві. Тому у разі виявлення доведеного факту пересортиці дії суб'єктів господарювання очевидно слід кваліфікувати як використання підставних документів.

Крім укладання офіційних контрактів із заниженими цінами та об'ємами поставок, рідше використовуються подвійні рахунки чи контракти: перший – для покупця, в якому вказана реальна вартість, другий для податкових органів, в якому зазначена вартість менше фактичної. Різниця виплачується постачальнику готівкою («відкат»).

⁶² «Про ефективне використання та облік лісосировинних ресурсів»/ Наказ Державного комітету лісового господарства України від 27.06.2007 року за №219

⁶³ «Краткий справочник по лесоматериалам. Пособие для работников таможенной службы», WWF Россия, 2010

⁶⁴ Від 16.01.2003 № 436-IV

⁶⁵ Введений в дію Постановою ВР № 508-XII від 03.12.1990 року

Практика боротьби правоохоронних органів з нелегальним експортом концентрується переважно на виявленні махінацій, пов'язаних з отриманням сертифікатів походження деревини. Як свідчать інформаційні повідомлення про виявлені правопорушення, наявність виданого сертифікату не гарантує підтвердження легальності походження деревини (блок 8).

Блок 8. Приклади виявлення правопорушень в сфері експорту деревини	
Прес-реліз МВС України про найбільш резонансні злочини та події на 04.02.2010 р. ⁶⁶	
У Львівській області працівники Державної служби боротьби з економічною злочинністю викрили директора товариства з обмеженою відповідальністю, котрий упродовж 2006–2008 років, за підробленими документами, здійснив незаконні операції з вивозу до Сполучених Штатів Америки та Республіки Польщі лісоматеріалів на загальну суму понад 2,5 мільйона гривень.	Прокуратурою області порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч.1 ст.201 (контрабанда) КК України.
Повідомлення прес-групи УСБУ в Рівненській області. «Рівне вечірне» за 11.02.2010 р. ⁶⁷	
Працівники управління СБУ в Рівненській області припинили протиправну діяльність однієї з комерційних структур, яка з використанням сфальсифікованих документів здійснила контрабандне переміщення через митний кордон України лісоматеріалів для виготовлення європіддонів. Встановлено, що керівник зазначеної структури, з метою отримання сертифікатів про походження лісоматеріалів (необхідних для оформлення митних операцій) подав в Рівненське обласне управління лісового та мисливського господарства фіктивні товарно-транспортні накладні на сировину, отриману нібито від фізичних осіб-підприємців. Отримані шахрайським шляхом сертифікати посадовець направив разом з іншими необхідними документами на митницю, якою було здійснено митне оформлення товару та дозволено його відправку на адресу однієї з комерційних структур в Італії. Загальна митна вартість незаконно вивезеної лісосировини перевищила 480 тис. грн.	УСБУ в Рівненській області порушено кримінальну справу за ознаками вчинення злочину, передбаченого ч.1 ст. 201 Кримінального Кодексу України.

В діях осіб, що фігурують у справах про нелегальний експорт деревини, правоохоронці найчастіше вбачають ознаки злочинів, передбачених статтями Кримінального кодексу України про контрабанду, легалізацію грошових коштів, а також зловживання службовим становищем та службове підроблення. Найчастіше учасникам схем з нелегального імпорту інкримінують контрабанду, тобто переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, що згідно ч.1 ст. 201 Кримінального Кодексу України карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди.

Підставою для переміщення предметів через митний кордон є визначені нормативними актами документи, без яких неможливо одержати дозвіл митниці на пропуск предметів через митний кордон. Зокрема, ними можуть бути митна декларація, контракт, коносамент, ліцензія, квота, товарно-супровідні документи, дозвіл відповідних державних органів. Такі документи, як дозволи служби екологічного контролю, сертифікати про походження товарів, фітосанітарні та ветеринарні сертифікати, сертифікати відповідності, банківські документи щодо розрахунків за контрактами, та деякі інші, хоч і необхідні для здійснення митного оформлення і впливають врешті-решт на винесення митним органом рішення про пропуск конкретних предметів через митний кордон, не є власне підставою для переміщення товарів або інших предметів через митний кордон. Тому використання таких сфальсифікованих

⁶⁶ Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України
<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/control/uk/publish/article/297447>

⁶⁷ http://www.rivnepost.rv.ua/lenta_msgshow.php?t=1265894100

документів не утворює складу злочину контрабанди і за наявності для цього підстав може кваліфікуватись як підроблення чи використання підроблених документів за ст. 358 або службове підроблення за ст. 366 Кримінального кодексу України⁶⁸.

Сучасна система документообігу дозвільних документів на здійснення зовнішньоекономічних операцій з деревиною та виробами з неї базується на порівнянні даних бази сертифікатів походження деревини Державного комітету лісового господарства та бази імпортерних вантажних митних декларацій Державної митної служби України (блок 9).

Блок 9. Витяг з листа Державної митної служби України від 27.05.2010 №11/5-10.31/5105-ЕП

На виконання пункту 11 Плану забезпечення реалізації Указу Президента України "Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки" (195/2008), повинна бути створена та запроваджена органами державної митної служби та іншими органами державної влади комплексна система електронного документообігу дозвільних документів на здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Відповідно до Протоколу погодження реквізитів та способу обміну інформацією від 28.01.2009 №3, Державний комітет лісового господарства України починаючи з 01.05.2010 надає Державній митній службі України в особі Регіональної інформаційної митниці на постійній безоплатній основі щоденно, у електронному вигляді інформацію щодо дозвільних документів на здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Відповідно до Протоколу погодження реквізитів та способу обміну інформацією від 07.12.2009 №49 Держмитслужба України, в особі Регіональної інформаційної митниці повинна надавати Держкомлісгоспу України на постійній безоплатній основі в електронному вигляді інформацію, що містить витяг з електронних копій імпортерних вантажних митних декларацій, які оформлені на підставі дозвільних документів на здійснення зовнішньоекономічних операцій, виданих Держкомлісгоспом України.

Станом на 26.05.2010 запроваджене на постійній основі отримання та розміщення в ЄАІС Держмитслужбою інформації щодо дозвільних документів "Сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій".

Обмін інформацією дозволяє Держмитслужбі попередити порушення процедури отримання митних декларацій, а Держкомлісгоспу отримувати та аналізувати інформацію про обсяги експорту лісопродукції як в цілому, так і за окремими поставниками за вибраний часовий період з визначеного адміністративного регіону. Це дозволяє зробити експертну або за спеціальними методиками наближену оцінку обсягів експорту нелегальної деревини, та висловити припущення про його причини. Проте, довести нелегальне походження деревини в момент порівняння названих баз даних однозначно не можна, лише *post factum*⁶⁹ шляхом проведення додаткового вивчення діяльності суб'єктів господарювання та здійснення експортних операцій. У разі збереження інформації про лісорубний квиток в сертифікатах походження деревини органи Державного комітету лісового господарства матимуть змогу в момент видачі сертифікату порівняти загальні обсяги заготовлі ліквідної деревини за лісорубним квитком і накопиченим обсягом експортованої деревини з ділянки, на яку виданий лісорубний квиток. Тому, інформація про необхідність зазначення номеру лісорубного квитка очікувано матиме суттєвий вплив на профілактику та запобігання нелегального експорту деревини.

⁶⁸ Веб-сайт «Юридичні послуги Online». Коментар до Кримінального кодексу <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/198.php>

⁶⁹ Після факту; опісля

ВИСНОВКИ

1. Нормативне визначення легальності походження деревини є першоосновою боротьби з обігом нелегальної деревини. Для забезпечення легальності необхідно визначити перелік якісних ознак, що розділяють легальну та нелегальну деревину на всіх етапах ланцюга поставки. Деревину невстановленого походження доцільно класифікувати як нелегальну.

3. Регуляція ЄС №995/2010 про обов'язки операторів, що розміщують деревину та деревну продукцію на ринку, встановлює нові принципові вимоги щодо забезпечення легальності походження деревини, вперше розміщеної на ринку Європейського Союзу. До березня 2013 року, європейські оператори повинні розробити та впровадити системи due diligence, а компанії експортери деревини з України надати необхідні підтвердження легальності її походження. Недотримання умов due diligence як нової складової закупівельної політики компаній операторів чи кінцевих споживачів ЄС може привести до втрати українськими компаніями комерційних контрактів.

3. Питання легальності походження деревини можна розглядати або в контексті удосконалення державної системи обліку деревини, або безвідносно неї, - як зобов'язання окремих компаній експортерів. В першому випадку держава зберігатиме можливості здійснення контролю забезпечення легальності походження деревини та застосування належних регулятивних санкцій; в другому, компанії експортери нестимуть відчутні витрати на підтвердження легальності на користь третіх сторін шляхом сертифікації ланцюжків поставок.

4. Перелік критеріїв державної системи обліку деревини, згідно яких здійснюється контроль походження сортиментів, пропонується доповнити інформацією про номер лісорубного квитка.

5. Впровадження процедур забезпечення легальності походження шляхом удосконалення державної системи обліку деревини чи розширеного впровадження систем сертифікації викличе зростання експортної ціни на деревину та вироби з неї. За попередніми оцінками максимальне зростання ціни складе не більше 10%, відповідно стану охоплення лісів держави схемами добровільної сертифікації.

6. Вимоги Регуляції ЄС №995/2010 охоплюють майже повний перелік груп товарної групи 44 «Деревина та вироби з неї» крім деревного вугілля, стружки та бондарної деревини. Відносно решти видів деревних товарів, легальність повинна бути забезпечена незалежно від типів, категорій, порід, технічних характеристик, кінцевих користувачів і процесів виробництва. Оскільки перелік, визначений Регуляцією ЄС, ширший за перелік груп товарів для експорту яких з України вимагається отримання сертифікатів легальності походження деревини, держава має розглянути доцільність розширення сфери застосування сертифікатів підтвердження легальності з метою задоволення вимог Регуляції ЄС.

Рішення про розширення груп товарів, на які видається сертифікат походження, обумовить розробку механізмів обліку та контролю походження деревини та виробів з неї вздовж всього ланцюга поставок, що в свою чергу приведе до розширення сучасної концепції державної системи обліку деревини.

7. Пропонується провести незалежну оцінку стану забезпечення легальності походження деревини на державному рівні, та розробити практичне керівництво з підтвердження легальності поставок деревини з України.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Цивільно-правова та кримінальна відповідальність за порушення закону Лейсі (США)

Цивільне і кримінальне покарання за порушення закону Лейсі змінюється залежно від того, що було відомо компанії або особі про протиправну діяльність, а також вартості товарів та об'єму поставки. Діаграма приведена нижче описує загальні категорії і потенційні покарання, відповідно до умови здійснення заходів системи due care (рис. 11).

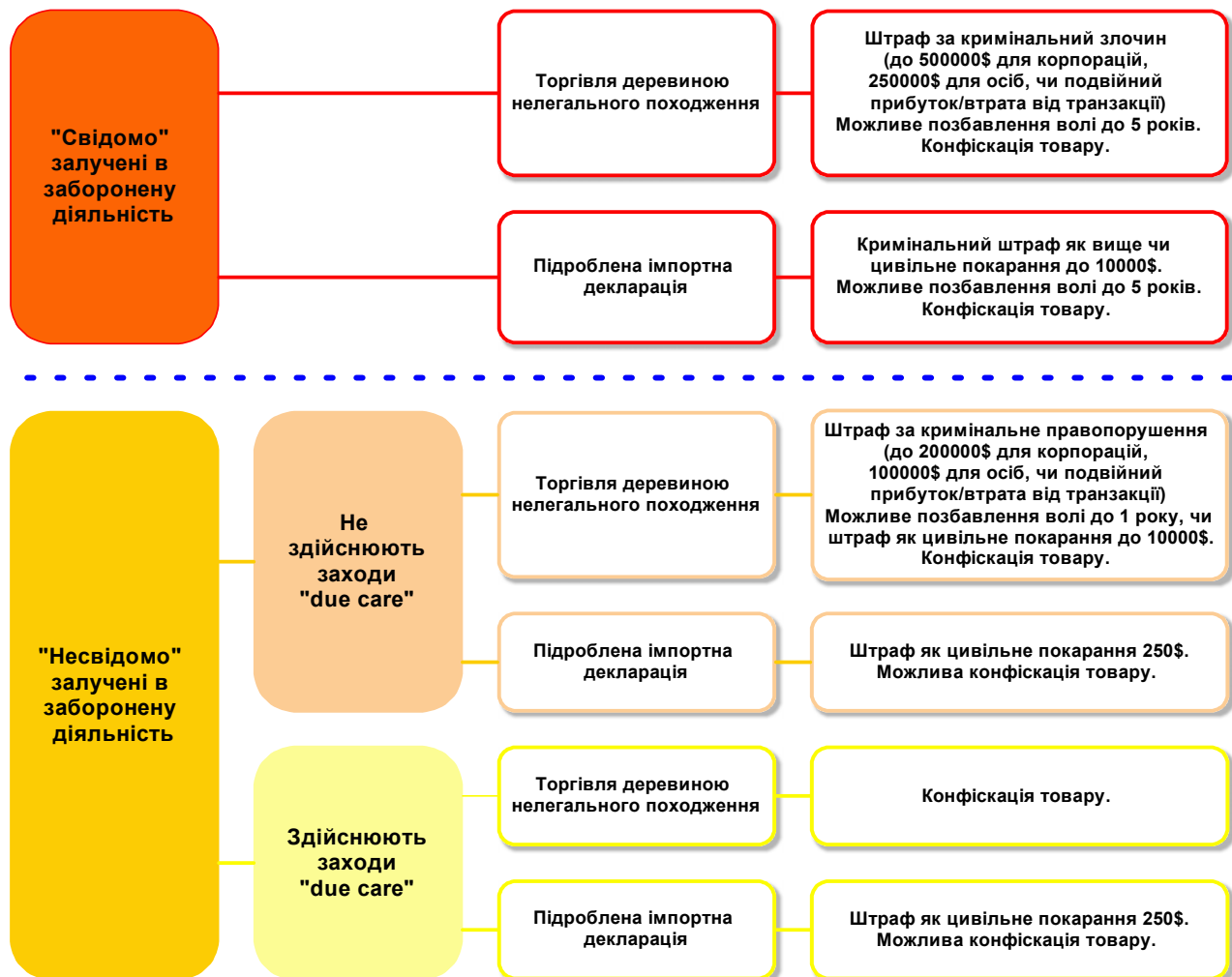


Рис. 11. Система покарань за порушення закону Лейсі (США)

Додаток 2. Статус товарно-транспортної накладної

Відповідно до пункту 11.1 Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні⁷⁰ (далі – Правила перевезень), основними документами на перевезення вантажів є товарно-транспортні накладні та дорожні листи вантажного автомобіля. Правилами перевезень встановлено⁷¹, що єдиним для всіх учасників товарно-транспортного процесу юридичним документом, регулюючим списання товарно-матеріальних цінностей, облік та шляхи їх переміщення, оприбуткування, складський, оперативний та бухгалтерський облік, а також розрахунки за перевезення вантажу і облік виконаної роботи, є товарно-транспортна накладна.

З метою вдосконалення нормативно-правової бази галузі автомобільного транспорту та на виконання рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 24.02.2006 року за №27⁷², Міністерство транспорту та зв'язку України наказом від 22.05.2006 року за №493⁷³ виключило пункт 11.2 розділу 11 «Правила оформлення документів на перевезення» Правил перевезень про визначення товарно-транспортних накладних документами суворої звітності, що виготовляються друкарським способом з обліковою серією та номером. Всі інші функції з оформлення в бухгалтерському та податковому обліку операцій з рухом вантажів на автомобільному транспорті після скасування дії п.11.2 Правил залишаються чинними.

Однак, діюча Номенклатура бланків цінних паперів і документів суворого обліку, що виготовляються за ліцензією Мінфіну (далі – Номенклатура), затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 19.04.1993 року № 283⁷⁴ відносить документи на перевезення вантажів до бланків суворого обліку.

Попри рудиментарне не виключення з Номенклатури, **товарно-транспортні накладні згідно нормативних актів Держкомпідприємництва та Мінтрансу України документами суворої звітності не вважаються** і можуть бути виготовлені та обліковані суб'єктами господарювання самостійно із застосуванням власної нумерації за встановленою формою.

Типові форми єдиної первинної транспортної документації, зокрема товарно-транспортної накладної, затверджено спільним наказом Міністерства транспорту України та Міністерства статистики України від 29.12.1995 року №488/346⁷⁵ і введено в дію з 01.01.1996 року. Відповідно до пункту 2 зазначеного наказу, ведення форм первинного обліку роботи вантажного автомобіля всіма суб'єктами господарської діяльності незалежно від форм власності є обов'язковим.

⁷⁰ Затверджені наказом Міністерства транспорту України від 14.10.1997 № 363, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 20.02.1998 р. за № 128/2568

⁷¹ «Щодо використання товарно-транспортних накладних»/ Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 28.03.2006 р. №2356

⁷² «Про необхідність усунення порушень Держкомстатом України, Мінтрансом України принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

⁷³ «Про внесення змін до Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні»

⁷⁴ «Про встановлення порядку виготовлення бланків цінних паперів і документів суворого обліку»

⁷⁵ «Про затвердження типових форм первинного обліку роботи вантажного автомобіля»

Додаток 3. Порівняння номенклатури товарів, до яких застосовується Регуляція ЄС №995/2010, з переліком товарів, на які під час здійснення митного оформлення видаються документи Держкомлісгоспу

Код CN ⁷⁶	Назва	Код УКТЗЕД*
4401	Деревина паливна у вигляді колод, полін, хмизу, гілок, сучків тощо, деревна тріска або стружка, тирса, тріска, стружка, уламки та відходи деревини та скрап, агломеровані або неагломеровані, у вигляді колод, полін, брикетів, гранул тощо. □	4401 10 00 00 4401 21 00 00 4401 22 00 00
4403	Лісоматеріали необроблені, з видаленою або невидаленою корою або заболонню, або начорно брусовані або небрусовані. □	4403
	Деревина бондарна, колоди колоті, палі, кілки, стовпи загострені із дерева, але не розпиляні уздовж, лісоматеріали, начорно обтесані, але не обточені, не вигнуті або не оброблені іншим способом, що використовуються для виробництва ціпків, парасольок, ручок для інструментів або подібних виробів, деревина лущена та аналогічна.	4404
4406	Шпали дерев'яні для залізничних або трамвайних колій. □	4406
4407	Лісоматеріали оброблені, розпиляні або розколоті уздовж, розділені на шари або лущені, стругані або нестругані, шліфовані або нешліфовані, які мають або не мають торцеві з'єднання, завтовшки більш як 6 мм. □	4407
4408	Листи для облицювання [включаючи листи, отримані розділенням шаруватої деревини], листи для клеєної фанери або для подібної шаруватої деревини та інші лісоматеріали, оброблені, розпиляні уздовж, розділені на шари або лущені, стругані або нестругані, шліфовані або нешліфовані, що мають або не мають торцеві з'єднання завтовшки не більш як 6 мм. □	
4409	Пилопродукція з деревини [включаючи дощечки та фриз для паркетного покриття підлоги, незібрані] у вигляді профільованого погонажу [з гребенями, пазами, шпунтовані, із стесаними краями, з'єднанням у вигляді напівкруглого калювання, фасонні, закруглені тощо] уздовж будь-яких країв чи площин, стругані або нестругані, шліфовані або нешліфовані, що мають або не мають торцеві з'єднання. □	
4410	Плити деревностружкові та подібні [наприклад, з орієнтованою стружкою [OSB] та вафельні плити] з деревини або з інших здерев'янілих матеріалів, просочені або не просочені смолами або іншими органічними зв'язувальними речовинами. □	
4411	Плити деревноволокнисті з деревини або з інших здерев'янілих матеріалів з доданням або без додання смол або інших органічних сполучних речовин. □	
4412	Фанера клеєна, панелі фанеровані та аналогічні матеріали з шаруватої деревини: □	
4413 00 00	Деревина пресована у вигляді блоків, плит, брусків або профільованих форм [м ³]. □	

⁷⁶ Combined Nomenclature set out in Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff

Код CN ⁷⁶	Назва	Код УКТЗЕД*
4414 00	Рами дерев'яні для картин, фотографій, дзеркал тощо. □	
4415	Ящики, коробки, пакувальні корзини, барабани та аналогічна тара з деревини, дерев'яні барабани [катушки] для кабелів, піддони, піддони з бортами та інші дерев'яні завантажувальні щити, обичайки дерев'яні. □	
4416 00 00	Бочки, барила, чани, діжки та інші бондарні вироби та їх частини з деревини, включаючи клепку. □	
4418	Вироби столярні та теслярські будівельні деталі, включаючи пористі дерев'яні панелі, паркет щитовий зібраний, гонт і дранку для покрівель. □	
9403 30 9403 40 9403 50 00 9403 60 9403 90 30	Меблі дерев'яні та їх частини; що використовуються на кухнях; типу спальні; інші меблі дерев'яні; інші меблі та їх частини.	
9406 00	Конструкції будівельні збірні.	

* Крім порід Закону України № 2860-IV від 08/09/2005