

ДОКУМЕНТ ЗА
ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДИЗВИЦИ ВО ОБЛАСТА НА ШУМИТЕ И НЕЛЕГАЛНАТА СЕЧА

Охрид, септември 2020 година

Документ за јавни политики

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДИЗВИЦИ ВО ОБЛАСТА НА ШУМИТЕ И НЕЛЕГАЛНАТА СЕЧА

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи

За издавачот:

Лидија Стојкова Зафировска

Уредник:

м-р Никола Јовановски

Автори:

Оливер Митов

Сара Марковска (ко-автор)

Скопје, септември 2026

Проект: „Добро владеење во животната средина на Зелена агенда за Западен Балкан“

Имплементатори: Центар за правни истражувања и анализи, Македонско здружение на млади правници и Фронт 21/42

Овој документ е подготвен во рамки на проектот “Добро владеење во животна средина на Зелена агенда за Западен Балкан” финансиски подржан од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	5
1. МЕТОДОЛОГИЈА.....	7
2. ШУМИТЕ КАКО ЈАВЕН ИНТЕРЕС И РИЗИК ОД НЕЛЕГАЛНА СЕЧА	8
2.1 Значење на шумите и нивниот статус како добро од општ интерес.....	8
2.2. Поим и појавни облици на нелегалната сеча	9
2.3. Од поединечен случај до незаконски синџир на снабдување	10
2.4. Причини и фактори што ја поттикнуваат нелегалната сеча	11
2.5. Последици од нелегалната сеча и вреднување на штетата	12
3. ПРАВНА РАМКА.....	14
3.1. Шумите како предмет на посебна правна заштита	14
3.2. Планирањето како прва линија на правна заштита.....	15
3.3. Управната и прекршочната заштита	16
3.4. Кривично-правна заштита: пустошење на шума и кражба	16
3.5. Документирање, докази и одземање предмети	17
3.6. Фрагментираност и измени на правната рамка	18
3.7. Европски правец на развој.....	19
3.8. Оценка и насоки за нормативно унапредување.....	19
4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ	21
4.1 Капацитетот не е само број на вработени	21
4.2 Информацијата како институционална одговорност	22
5. СПРОВЕДУВАЊЕ, ПРЕКРШОЧНА И КРИВИЧНА РЕАКЦИЈА	23
6. ЧОВЕКОВИ ПРАВА И СУДСКА ПРАКТИКА.....	25
6.1. Правото на сопственост и тестот на пропорционалност	25
6.2. Предметот <i>Andonoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia</i>	26
6.3. Предметот <i>Anev and Najdovski v. North Macedonia</i>	26
6.4. Заеднички стандарди што произлегуваат од судската практика	27
6.5. Правична постапка и ефективен правен лек.....	29
6.6. Позитивни обврски за заштита од сериозна еколошка штета.....	29
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	31

КРАТЕНКИ

Кратенка	Значење
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска Унија
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
ЈПНШ	Јавно претпријатие „Национални шуми“
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
ОЈО	Јавно обвинителство

ВОВЕД

Шумите претставуваат едно од најзначајните природни богатства на Република Северна Македонија и ресурс чие зачувување е непосредно поврзано со заштитата на животната средина, биолошката разновидност и климатската стабилност. Нивното значење не се исцрпува единствено со економската вредност на дрвната маса. Шумските екосистеми придонесуваат за заштита на почвата од ерозија, регулирање на водниот режим, прочистување на воздухот, складирање јаглерод и зачувување на природните живеалишта. Истовремено, шумите имаат значајна социјална и економска функција, особено за населението кое го користи огревното дрво како основен извор на енергија, како и за субјектите што се дел од шумарството и дрвната индустрија. Поради ваквото повеќеслојно значење, Законот за шумите ги определува шумите како природно богатство и добро од општ интерес кое ужива посебна заштита.

Нелегалната сеча претставува една од најсериозните закани за одржливото управување со шумите. Таа не треба да се разгледува само како неовластено сечење и присвојување определена количина дрвна маса, туку како појава што може да го опфати целиот синџир на нејзино искористување – од сечата и извлекувањето од шумата, преку превозот и употребата или злоупотребата на придружната документација, до складирањето, продажбата и внесувањето на незаконски стекнатото дрво во легалните текови. Во потешките случаи, незаконското постапување може да биде поврзано со организирано дејствување, фалсификување или злоупотреба на документација, коруптивно влијание и стекнување значителна имотна корист. Последиците, пак, не ги трпи само сопственикот или управувачот на шумата, туку и државниот буџет, локалните заедници и животната средина во целина.

Иако домашната правна рамка содржи правила за планирање, управување, користење и заштита на шумите, како и прекршочни и кривични механизми за санкционирање на незаконското постапување, практичната примена на овие правила се соочува со повеќе предизвици. Надлежностите се распределени меѓу повеќе институции и служби, меѓу кои Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, шумската полиција, шумочуварските служби, инспекциските органи, Министерството за внатрешни работи, јавните обвинителства и судовите. Ваквата институционална поставеност сама по себе не мора да претставува слабост, но нејзината ефективност зависи од јасното разграничување на надлежностите, навремената размена на информации и воспоставувањето координиран тек на постапување од првичното откривање на незаконската сеча до донесувањето и извршувањето на конечната одлука.

Достапните ревизорски наоди, европските извештаи и искуствата на претставниците на институциите укажуваат дека проблемите не произлегуваат единствено од содржината на законите. Тие се поврзани и со недоволните човечки и технички капацитети, ограничената теренска покриеност, нецелосното документирање на затекнатата состојба, различната правна квалификација на слични случаи, долготраењето на постапките и отсуството на целосно функционален систем за следење на дрвната маса. Особено значаен е недостигот од поврзани и споредливи податоци преку кои еден случај би можел да се следи од неговото евидентирање до правосилниот исход и извршувањето на изречената санкција. Без такви податоци, тешко може прецизно да се оцени не само обемот на нелегалната сеча, туку и ефективноста на институционалниот одговор.

Оттука, целта на овој документ е да ги анализира правните и институционалните предизвици поврзани со заштитата на шумите и спречувањето на нелегалната сеча во Република Северна Македонија. Анализата ја опфаќа домашната правна рамка, распределбата и практичното остварување на институционалните надлежности, прекршочната и кривичната реакција, управувањето со одземените предмети и примената на стандардите за заштита на човековите права. Врз основа на утврдените состојби, документот предлага мерки насочени кон подобрување на координацијата, зајакнување на превенцијата и надзорот и воспоставување поефикасен, поодговорен и правно одржлив систем за заштита на шумскиот фонд.

1. МЕТОДОЛОГИЈА

Документот е изработен со примена на нормативен и аналитички пристап. Анализирани се релевантните национални прописи од областа на шумарството, кривичното и прекршочното право, достапните ревизорски и институционални извештаи, релевантните документи на Европската Унија и практиката на Европскиот суд за човекови права. Наодите од анализата се дополнети со информации и искуства споделени во рамките на проектните интервјуа со претставници на надлежните институции и други засегнати страни.

При формулирањето на заклучоците и препораките се земени предвид законитоста, институционалната и финансиската спроведливост, очекуваното влијание и усогласеноста со стандардите за заштита на човековите права. Како ограничување на истражувањето се издвојува недостигот од единствена, јавно достапна и споредлива статистика преку која случаите на нелегална сеча би можеле да се следат од нивното откривање и пријавување до правосилниот исход и извршувањето на санкциите. Поради тоа, официјалните податоци се разграничени од процените и информациите добиени преку проектните активности.

2. ШУМИТЕ КАКО ЈАВЕН ИНТЕРЕС И РИЗИК ОД НЕЛЕГАЛНА СЕЧА

2.1 Значење на шумите и нивниот статус како добро од општ интерес

Шумите и шумското земјиште претставуваат значаен дел од природното богатство на Република Северна Македонија. Според достапните податоци, тие опфаќаат приближно 40% од територијата на државата, односно околу еден милион хектари. Во конечниот ревизорски извештај на Државниот завод за ревизија за ЈП „Национални шуми“ е наведено дека претпријатието стопанисува со 859.427 хектари државни шуми, што според истиот извор претставува околу 90% од вкупната површина под шума во државата. Со останатиот дел од шумите стопанисуваат други субјекти, меѓу кои установите надлежни за управување со националните паркови и другите заштитени подрачја, додека дел од шумите се наоѓаат во приватна сопственост.

Големината на површината под шума, сама по себе, не е доволен показател за состојбата на шумскиот фонд. За правилно согледување на состојбата потребни се податоци и за структурата, квалитетот, дрвната маса, годишниот прираст, здравствената состојба, биолошката разновидност, пристапноста и способноста на шумите за природна обнова. Токму затоа Законот за шумите предвидува повеќе нивоа на планирање, вклучувајќи стратегија за одржлив развој на шумарството, општ план за стопанисување со шумите, национална инвентаризација на шумските ресурси и посебни планови и програми за стопанисување. Овие документи треба да овозможат користењето на шумите да се заснова на проверливи податоци и да не го загрозува нивното долгорочно опстојување.

Законот за шумите ги определува шумите како природно богатство и добро од општ интерес кое ужива посебна заштита. Истовремено, планирањето, управувањето, стопанисувањето и чувањето на шумите и шумското земјиште се определени како дејности од јавен интерес. Ваквата законска определба покажува дека шумата не се третира само како имот или како извор на дрвна маса со определена пазарна вредност. Нејзиното користење е ограничено со потребата да се зачуваат производната способност, биолошката разновидност, виталноста и можноста за природна обнова, без нарушување на шумскиот екосистем.

Покрај директната економска вредност на дрвото, шумите извршуваат повеќе општокорисни функции. Тие придонесуваат за заштита на почвата од ерозија, регулирање на водниот режим, ублажување на последиците од климатските промени, прочистување на воздухот и зачувување на природните живеалишта. Шумите имаат значење и за заштитата од поплави и свлечишта, за земјоделството, туризмот и рекреацијата, како и за квалитетот на животот на населението во руралните и планинските подрачја. Нивното значење дополнително се зголемува во услови на зачестени суши, високи температури, пожари и други биотски и абиотски закани.

Истовремено, шумите имаат важна социјална и енергетска функција. Значителен број домаќинства, особено во руралните средини и во подрачјата со ограничен пристап до други извори на енергија, го користат огревното дрво за загревање. Поради тоа, управувањето со шумите не може да се разгледува независно од енергетската сиромаштија, достапноста и цената на легалното огревно дрво и социјалната положба на населението. Недоволната или ненавремена понуда на легално огревно дрво може да создаде простор за развој на неформален пазар, но социјалната потреба сама по себе не може да го оправда незаконското уништување или присвојување на шумскиот фонд. Таа, сепак, мора да биде земена предвид при изборот на превентивните мерки и при определувањето на соодветната институционална реакција.

Оттука, заштитата на шумите претставува прашање што истовремено ги засега политиките за животна средина, земјоделство и рурален развој, енергетика, социјална заштита, јавни финансии и владеење на правото. Нелегалната сеча го нарушува секој од овие аспекти: ја намалува вредноста на природниот ресурс, ги загрозува функциите на шумскиот екосистем, создава загуби за управувачите и Буџетот и ја поткопува довербата во институциите задолжени за контрола и санкционирање.

2.2. Поим и појавни облици на нелегалната сеча

Изразот „нелегална сеча“ во овој документ се употребува како поширок поим кој опфаќа различни дејствија спротивни на прописите за планирање, користење, заштита и промет на дрвна маса. Не секое незаконско дејствие има иста правна природа или ист степен на штетност. Во зависност од конкретните околности, може да станува збор за прекршок, кривично дело против животната средина и природата, имотно кривично дело или за дејствие што е дел од поширока организирана незаконска активност.

Најнепосреден облик е сечата извршена без потребното одобрение или ознака. Незаконитоста, меѓутоа, може да постои и кога определена сеча формално е одобрена, но се врши во поголем обем од дозволеният, надвор од утврдената парцела, во различен временски период или во однос на друг вид или категорија дрвја. Ризик постои и кога законски издадените исправи се користат за прикривање дополнителна, незаконски исечена количина или кога иста документација се употребува повеќепати.

Незаконското постапување може да продолжи и по завршувањето на самата сеча. Дрвната маса може да биде извлечена и превезувана без пропишан жиг или испратница, со испратница што не одговара на количината, видот, потеклото, возилото или времето на превоз, како и со преправена или невинистината документација. Законски и незаконски добиеното дрво може да се меша во текот на транспортот или складирањето, со што се отежнува утврдувањето на неговото потекло. Незаконитоста може да го опфати и откупот, складирањето, продажбата, фактурирањето и понатамошната преработка на дрвната маса.

Поради разновидноста на појавните облици, не е соодветно секој случај на нелегална сеча да се третира на ист начин. При оценувањето на тежината на случајот треба да се земат предвид количината и видот на исеченото дрво, локацијата и режимот на заштита на подрачјето, начинот на извршување, предизвиканата имотна и еколошка штета, повторувањето на дејствието, бројот и

улогата на вклучените лица, употребата на невистинита документација и постоењето организирана или профитно мотивирана активност. Сечата во заштитено подрачје или дејствието со кое се загрозува опстанокот и обновата на шумата може да има сериозни последици и кога пазарната вредност на непосредно одземеното дрво не е особено висока.

2.3. Од поединечен случај до незаконски синџир на снабдување

Во јавната перцепција нелегалната сеча најчесто се поврзува со поединец кој без дозвола сече дрва во шума. Иако таквите случаи постојат, оваа претстава не ја опфаќа сложеноста на посериозните облици на незаконско постапување. Исеченото дрво има економска вредност само доколку може да биде извлечено од шумата, превезено, складирано, продадено или преработено. Поради тоа, поголемите и повторени случаи на нелегална сеча не треба да се разгледуваат само како настан што се случува на местото на сечењето, туку како дел од поширок синџир на снабдување.

Синџирот започнува со изборот на шумското подрачје и обезбедувањето пристап до него. За сеча и извлекување поголема количина дрвна маса се потребни лица, алат или механизација, превозни средства и познавање на теренот. Кога активната се повторува или се спроведува во поголем обем, може да биде потребна и информација за распоредот на теренските контроли, состојбата на шумските патишта и можностите за незабележано извлекување. Затоа контролата не треба да биде насочена само кон лицето затекнато со моторна пила или со товарно возило, туку и кон утврдување на организацијата, финансирањето и крајната намена на дрвната маса.

Следната фаза е транспортот. Токму во оваа фаза незаконски исеченото дрво треба да се претстави како законско или да се пренесе до место каде што понатаму може да се прикрие неговото потекло. Испратницата, жигот и другата придружна документација треба да обезбедат врска меѓу конкретната дрвна маса, местото од кое потекнува, дозволената сеча, количината, превозното средство и крајната дестинација. Ако оваа врска не може брзо и сигурно да се провери, документацијата може да биде искористена за легализирање дополнителни количини, за повеќекратни превози или за мешање дрво од различно потекло.

Складирањето и откупот претставуваат следни точки на ризик. Откако дрвото од повеќе извори ќе биде складирано на исто место, неговото потекло значително потешко се утврдува, особено ако не постои непрекината евиденција за примените и излезните количини. Незаконската дрвна маса може да биде помешана со законски набавено дрво, а разликите меѓу фактичката состојба, деловната документација и фактурираните количини можат да останат незабележани доколку шумарските и финансиските контроли не се поврзани.

Крајниот дел од синџирот го сочинуваат продажбата и употребата на дрвото. Купувачот може да биде домаќинство што набавува огревно дрво, правно лице, склад, пила или друг субјект што ја користи или преработува дрвната маса. Побарувачката за поевтино дрво, особено кога потеклото не се проверува, го одржува економскиот поттик за нелегална сеча. Поради тоа, политиката за спречување на оваа појава не може да се заснова само на контрола во шумата. Таа мора да ги опфати и превозниците, откупувачите, складиштата,

преработувачите и другите субјекти кои можат да овозможат незаконски добиеното дрво да влезе во легалниот промет.

Овој пристап има непосредно значење и за истрагата. Затекнувањето лице на местото на сечата може да обезбеди доказ за непосредното извршување, но не секогаш и за лицата што ја организирале или финансирале активната и ја очекуваат економската корист. Кај случаите што содржат показатели за организираност, истрагата треба да го следи движењето на дрвната маса, документацијата, возилата, деловните односи и финансиските трансакции. Во спротивно, постои ризик одговорноста да заврши кај непосредните извршители, додека организаторите, откупувачите и лицата што ја контролираат заработката остануваат надвор од постапката.

Од аспект на превенцијата, контролата на синџирот може да биде поефикасна од обидот секоја шумска површина постојано физички да се надгледува. Шумскиот терен е простран, често тешко пристапен и не може целосно да се покрие со патроли. Наспроти тоа, бројот на главните транспортни правци, складишта, откупувачи и преработувачки капацитети е поограничен. Поврзувањето на теренските контроли со проверката на транспортната и финансиската документација, електронската следливост и анализата на невообичаени разлики во количините може значително да ја зголеми веројатноста за откривање.

Сепак, проширувањето на контролата кон целиот синџир не смее да доведе до претпоставка дека секој превозник, купувач или преработувач е дел од незаконската активност. Одговорноста мора да се утврдува поединечно, врз основа на знаењето, намерата, улогата и конкретниот придонес на лицето. Токму затоа се потребни сигурна документација, размена на податоци и јасни правила за должно постапување на субјектите што учествуваат во прометот со дрвна маса.

2.4. Причини и фактори што ја поттикнуваат нелегалната сеча

Причините за нелегалната сеча се повеќеслојни и меѓусебно поврзани. Добиените информации укажуваат дека енергетската сиромаштија, зависноста од огревно дрво и ограничениот достапност на легално и навремено снабдување придонесуваат кон побарувачката на неформалниот пазар. Во одделни средини може да постои и одреден степен на општествена толеранција кон сечењето мала количина дрво за сопствени потреби, особено кога таквото однесување се доживува како традиционална практика или како последица на материјална нужност.

Овие околности не треба да се користат како општо оправдување за незаконската сеча, но покажуваат дека казнената политика не може самостојно да го отстрани проблемот. За домаќинствата изложени на енергетска сиромаштија потребни се мерки за достапно и навремено легално снабдување со огревно дрво, подобра социјална и енергетска поддршка и информирање за законските начини на набавка. Доколку не се влијае врз побарувачката, постојаното санкционирање на непосредните извршители нема да го отстрани пазарот што ја поттикнува сечата.

Од друга страна, високата можност за заработка, ограничениот веројатност за откривање и неефикасното одземање на стекнатата корист можат да создадат поволни услови за профитно мотивирани и организирани облици на нелегална

сеча. Ризикот се зголемува кога надзорот е фрагментиран, институциите не располагаат со навремени податоци, а законски и незаконски добиената дрвна маса може лесно да се измеша. Во такви услови, глобата што е пониска од остварената или очекуваната корист нема доволен одвраќачки ефект.

Проектните материјали укажуваат и на ризици од коруптивно влијание, политичка заштита или злоупотреба на службени информации. Овие наводи треба да се третираат како показатели за ризик, а не како доказ за постоење корупција во секој конкретен случај. Сепак, природата на незаконскиот синцир покажува дека информациите за планираните контроли, издавањето или злоупотребата на документација и селективното постапување можат значително да ја олеснат нелегалната активност. Поради тоа, мерките за интегритет, контролата на пристапот до податоците и заштитеното пријавување треба да бидат составен дел од шумарската политика.

Кон овие фактори се додаваат тешката пристапност на дел од шумските подрачја, недоволно развиената или оштетена патна инфраструктура, ограничениот број исправни теренски возила и недостигот од соодветна комуникациска и заштитна опрема. Овие околности ја зголемуваат цената на надзорот и го продолжуваат времето потребно за интервенција. Кога сторителите можат брзо да ја отстранат дрвната маса, доцнењето од неколку часа може да значи дека службите ќе го утврдат местото и обемот на сечата, но нема да го пронајдат дрвото, возилото или лицата што учествувале.

2.5. Последици од нелегалната сеча и вреднување на штетата

Последиците од нелегалната сеча не се ограничуваат на вредноста на одземеното дрво. Најнепосредна е имотната штета што ја трпи сопственикот или субјектот што стопанисува со шумата. Истовремено, државата и управувачите можат да изгубат приходи од продажба, даноци, надоместоци и средства наменети за проста и проширена репродукција на шумите. Дополнителни јавни трошоци произлегуваат од теренските контроли, полициското и обвинителското постапување, судските постапки, чувањето на одземените предмети и обновувањето на оштетените површини.

Еколошката штета може да биде значително поширока од пазарната вредност на исечената дрвна маса. Во зависност од обемот, начинот и местото на сечата, може да дојде до нарушување на структурата на шумата, намалување на нејзината способност за природна обнова, уништување живеалишта, ерозија и влошување на водниот режим. Непланската сеча може да ја зголеми изложеноста на шумата на пожари, болести, штетници и екстремни временски појави. Последиците можат да се појават постепено и да бидат видливи долго по отстранувањето на дрвото.

Нелегалната сеча создава и нарушување на пазарот. Субјектот што прибавува дрвна маса без плаќање на законските трошоци може да понуди пониска цена од операторите што постапуваат согласно прописите. На тој начин се создава нееднаква конкуренција и се намалува мотивот за законско работење. Ако потеклото на дрвото не може сигурно да се утврди, последиците можат да ги почувствуваат и совесните оператори, особено во услови на зголемени европски барања за докажување на законитоста и следливоста на производите од дрво.

Поширока последица е нарушувањето на владеењето на правото. Кога бесправната сеча е видлива и повторлива, а институционалниот одговор е бавен или невоедначен, се создава впечаток дека природниот ресурс е фактички достапен за присвојување без сериозни последици. Селективното постапување или различното третирање слични случаи дополнително ја намалува довербата во шумските служби, полицијата, обвинителството и судовите. Затоа ефективната реакција има значење не само за заштитата на шумите, туку и за еднаквата примена на законот.

Правното утврдување на штетата претставува посебен предизвик. Вредноста на пронајдената или проценетата количина дрво може релативно лесно да се пресмета според видот, класата и пазарната цена. Значително потешко е да се утврдат трошоците за санација, изгубениот прираст, времето потребно за обнова и штетата врз биолошката разновидност и другите општокорисни функции на шумата. Не секоја поединечна сеча ги создава сите овие последици, поради што процената мора да се заснова на конкретната локација, обемот и состојбата на шумата.

Поради тоа е потребна однапред усогласена методологија за процена на директната имотна штета, трошоците за санација и, кај потешките случаи, мерливата еколошка штета. Методологијата треба да утврди кои податоци се собираат на терен, кој е надлежен за процената, кога е потребно стручно вештачење и како се избегнува двојно пресметување на истата последица. На тој начин обвинителството и судот би добивале споредливи и проверливи процени, а правната квалификација, одмерувањето на санкцијата и одлучувањето за надомест на штетата би се засновале на поцелосна слика за последиците од конкретното дејствие.

3. ПРАВНА РАМКА

Правната заштита на шумите во Република Северна Македонија не е уредена со еден пропис, туку со повеќе меѓусебно поврзани закони и подзаконски акти. Централно место има Законот за шумите, кој ги уредува планирањето, управувањето, стопанисувањето, користењето, заштитата и чувањето на шумите, без оглед на нивната сопственост и намена. Со него се утврдуваат и правилата за одбележување и жигосување на дрвната маса, нејзиниот превоз и промет, надлежностите на шумочуварската служба и инспекцијата, како и прекршочната одговорност за непочитување на пропишаните обврски.

Оваа секторска рамка се дополнува со Кривичниот законик, Законот за прекршоците и Законот за кривичната постапка. Во зависност од околностите на конкретниот случај, значење можат да имаат и прописите за инспекциски надзор, заштита на природата и животната средина, просторно планирање, управување со одземени предмети и конфискуван имот, спречување на корупцијата, како и прописите што се однесуваат на финансиски истраги и перење пари. Кога дрвната маса се извезува или се внесува во прекуграничен промет, релевантни стануваат и царинските правила и барањата за докажување на потеклото на производот.

Оттука, правната рамка треба да се набљудува како систем во кој секој пропис уредува различен дел од истиот проблем. Законот за шумите определува што претставува дозволено управување и користење на шумите. Прекршочното право обезбедува реакција за повредите на административните обврски. Кривичното право се применува кога се исполнети законските обележја на конкретно кривично дело. Процесните закони, пак, определуваат како се собираат и користат доказите, како се одземаат предметите, како се води постапката и како се извршува конечната одлука.

3.1. Шумите како предмет на посебна правна заштита

Законот за шумите ги определува шумите како природно богатство и добро од општ интерес што ужива посебна заштита. Оваа определба има практично значење. Таа покажува дека правната заштита не се ограничува на сопственоста врз стеблата или на пазарната вредност на исеченото дрво. Предмет на заштита е и самата шума како екосистем, заедно со нејзината способност да се обновува и трајно да ги исполнува своите производни, еколошки и општествени функции.

Поради тоа, незаконска сеча може да постои и во приватна шума. Сопственикот има право да ја користи шумата, но тоа право се остварува во рамките на плановите, дозволите и ограничувањата утврдени со закон. Сопственоста не вклучува неограничено право шумската површина да се расчисти, пренамени или да се користи на начин што ја загрозува нејзината трајност. Оваа разлика е особено важна за разбирање на односот меѓу шумарските прописи, имотните деликти и кривичното дело пуштоење на шума.

Правната заштита треба да ги опфати сите фази во кои може да се појави незаконитост. Таа започнува со планирањето, продолжува со одобрувањето и изведувањето на сечата, обележувањето и жигосувањето, извлекувањето и

превозот на дрвната маса, а завршува со нејзиното складирање, преработка и продажба. Доколку контролата е насочена само кон лицето затекнато во шумата, без проверка на потеклото на дрвото во транспортот и прометот, значаен дел од незаконскиот синџир останува надвор од ефективен надзор.

3.2. Планирањето како прва линија на правна заштита

Правната заштита на шумите започнува многу пред поведувањето прекршочна или кривична постапка. Законот воспоставува систем на стратешки и плански документи, меѓу кои се стратегијата за одржлив развој на шумарството, општиот план за стопанисување со шумите, националната инвентаризација, како и посебните планови и програми за стопанисување.

Овие документи не треба да се набљудуваат само како административна обврска. Тие ја создаваат почетната фактичка и правна основа врз која подоцна се утврдува дали одредена сеча била дозволена. Планските документи треба да покажат каде се наоѓа шумата, каква е нејзината сопственост и намена, кои видови и количини дрвна маса се присутни, каква е здравствената состојба и каде, кога и со кој интензитет е дозволено користење. Националната инвентаризација, од друга страна, треба да обезбеди поширока и споредлива слика за состојбата и промените на шумскиот фонд.

Ако плановите се застарени или не се усогласени со фактичката состојба, се нарушува основата за разликување на законското користење од незаконската сеча. Теренскиот службеник треба да може да ја спореди затекнатата состојба со важечкиот план, одобрената сеча, издадената ознака, жигот и дозволената количина. Кога овие податоци се наоѓаат во различни хартиени евиденции, се водат според различни методологии или не се ажурираат навремено, контролата станува побавна, а можноста за грешка или злоупотреба се зголемува.

Недостатоците во планирањето имаат последици и во подоцнежната постапка. Обвинителот и судот мора да можат да утврдат не само дека на определена локација биле исечени дрва, туку и дека сечата била спротивна на прописите или на одлуките на надлежниот орган. Ако не постои јасна и достапна планска основа, значителен дел од товарот се префрла врз вештакот, кој по настанот треба да ја реконструира состојбата. Затоа ажурното планирање и веродостојната инвентаризација претставуваат истовремено мерки за одржливо управување, превенција на незаконитоста и обезбедување докази.

Посебно значење има поврзувањето на планските документи со географски информациски систем. Просторната идентификација на одделот и одделението, дозволената површина и местото на извршената сеча овозможува попрецизно утврдување дали активната се одвивала во дозволените граници. Геопросторните податоци не ја заменуваат теренската контрола, но ја прават попрецизна и оставаат проверлива трага за подоцнежна постапка.

3.3. Управната и прекршочната заштита

Законот за шумите содржи бројни правила што треба да овозможат следење на дрвната маса од местото на сеча до нејзиното внесување во законскиот промет. Тука спаѓаат одобрувањето на сечата, одбележувањето на стеблата, жигосувањето на дрвните сортименти, издавањето испратница и контролата на превозот и прометот. Повредата на овие обврски може да доведе до инспекциска мерка, привремено одземање предмети или прекршочна постапка.

Прекршочната одговорност е особено важна кога станува збор за повреда на конкретна административна обврска, но не се исполнети обележјата на кривично дело. Таков може да биде случајот со неправилно водење евиденција, превоз без соодветна документација, непочитување на условите од одобрението или пропуст на правно или одговорно лице да воспостави пропишана контрола. Сепак, непостоењето или неисправноста на одреден документ не треба автоматски да се третира како изолиран административен пропуст. Кога е придружено со поголема количина, лажен жиг, несогласување меѓу физичката количина и документацијата, повторување или поврзаност на повеќе лица, тоа може да биде показател за поширока незаконска активност.

Ефикасноста на прекршочниот систем не зависи само од висината на глобата. Важни се веројатноста дека повредата ќе биде откриена, брзината на постапката, квалитетот на доказите и реалното извршување на изречената санкција. Висока глоба што ретко се изрекува или не се наплатува може да има помал превентивен ефект од умерена, но брза и предвидлива санкција. Поради тоа, оцената на прекршочната политика треба да го опфати целиот тек – од записникот и поднесеното барање, до правосилноста и извршувањето на одлуката.

3.4. Кривично-правна заштита: пустошење на шума и кражба

Кривично-правната реакција на незаконската сеча најчесто се поврзува со кривичното дело „пустошење на шума“ од член 226 од Кривичниот законик. Според неговите обележја, казниво е лицето што, спротивно на пропис или наредба на надлежен орган или организација, врши пренамена, сече или копачи шума, врши подбелување на стебла или на друг начин пустоши шума. Законот предвидува потешок облик кога делото е извршено во заштитена шума, национален парк или друга шума со посебна намена, а предвидена е одговорност и кога дејствието се врши во сопствена шума.

Од ова произлегува дека суштината на делото не е само во одземањето дрвна маса што му припаѓа на друг. Заштитен интерес е шумата, нејзината трајност и функцијата што ја има како природно добро. Затоа, за правната квалификација се важни начинот и обемот на сечата, нејзината спротивност со важечкиот режим, карактеристиките и намената на шумата и последиците што дејствието ги предизвикало или можело да ги предизвика.

Кривичниот законик одделно ја уредува кражбата на дрва од туѓа шума. Членот 235 предвидува посебен облик кога сторителот, со намера противправно да ги присвои, ќе собори дрва во туѓа шума во количина поголема од еден кубен метар. За ова дело се важни туѓата сопственост, количината и намерата за противправно присвојување.

Според тоа, пустошувањето на шума и кражбата на дрва не се две различни имиња за идентично поведение. Првото дело првенствено ја штити шумата како природно добро, додека второто ја штити сопственоста. Кај еден конкретен настан можат да бидат засегнати двата интереси, но правната квалификација мора да се заснова врз докажаните факти и законските обележја на секое дело. Прашањето дали постои само едно дело или законски е дозволено да се утврди соодветен стек не смее да се решава шаблонски. Мора да се почитуваат правилата за стек на кривични дела и забраната едно лице двапати да биде казнето за истото дело.

Прагот од еден кубен метар се однесува на посебниот облик на кражба на дрва од туѓа шума. Тој не претставува општ праг над кој секоја незаконска сеча автоматски станува пустошење на шума. За членот 226 треба да се испитаат неговите посебни законски обележја. Сеча на помала количина може да биде правно значајна ако е извршена на особено чувствителна локација или на начин што ја оштетува шумата, додека самата поголема количина не го ослободува органот од обврската да ги докаже сите елементи на конкретното кривично дело.

Во зависност од фактичката состојба, покрај овие дела, можат да бидат релевантни и фалсификување или употреба на лажна исправа, прикривање, злоупотреба на службената положба и овластување, давање или примање поткуп, како и дела поврзани со здружено криминално дејствување. Нивната примена не произлегува автоматски од постоењето незаконска сеча. За секое од нив мора одделно да се утврдат законските обележја, намерата и улогата на лицата што учествувале.

Ова е важно затоа што организираната незаконска сеча ретко завршува со самиот чин на соборување на стеблата. Таа може да опфати лице што ја организира работата, лица што ја вршат сечата, сопственик или корисник на возило, посредник, складиште, откупувач, како и лице што обезбедува или злоупотребува документација. Доколку истрагата остане ограничена на непосредниот извршител затекнат во шумата, постои опасност да не се откријат организаторот, финансиската корист и каналот преку кој дрвната маса се внесува во законскиот промет.

3.5. Документирање, докази и одземање предмети

Правната квалификација зависи од квалитетот на податоците собрани при првото постапување. Во записникот не е доволно да стои само дека била затекната „бесправно исечена дрвна маса“. Потребно е прецизно да се утврдат локацијата, сопственоста и намената на шумата, видот, бројот и димензиите на исечените стебла, проценетата количина, начинот на сечата, состојбата на трупците и пенушките, користените средства, присуството на ознаки и жигови, документацијата и лицата поврзани со настанот.

Фотографското и геопросторното документирање може значително да ја зголеми доказната сигурност. Фотографиите треба да бидат поврзани со записникот, времето и местото на увидот, а мерењето треба да се врши според однапред утврдена методологија. Кога постои сомневање дека дрвната маса пронајдена во возило или складиште потекнува од конкретно место на сеча, треба да постои можност за споредба на видот, димензиите и другите карактеристики, а во посложени случаи и за соодветно стручно вештачење.

Од посебно значење е и начинот на постапување со одземената дрвна маса, алатите и возилата. Дрвото е предмет што може брзо да ја изгуби вредноста, да се оштети, да биде заменет или повторно да влезе во промет. Возилата и механизацијата создаваат трошоци за чување и можат да пропаднат додека трае постапката. Затоа е потребен непрекинат и проверлив запис за тоа кој го презел предметот, каде се чува, како е проценета неговата количина и вредност и врз која одлука е продаден, вратен, уништен или трајно одземен.

Кривичниот законик изречно предвидува одземање на средствата употребени за извршување на пустошењето на шумата. Сепак, практичниот ефект зависи од правилното привремено одземање, доказната поврзаност на предметот со делото, навременото судско одлучување и постоењето услови за чување и управување. Одземањето не треба да се сведе на формална споредна мерка. Кај профитно мотивираните случаи тоа може да има посилен превентивен ефект од самата парична казна, особено ако се опфатат средствата за извршување и незаконски стекнатата имотна корист.

3.6. Фрагментираност и измени на правната рамка

Законот за шумите од 2009 година е изменуван многупати. До 2026 година во законските измени се наведува долга низа интервенции во основниот текст. Честото менување не е само по себе доказ за лошо законодавство: шумарството мора да се приспособува на институционалните промени, состојбата на шумите, климатските ризици и европските барања. Проблемот настанува кога измените не се придружени со навремено усогласување на подзаконските акти и процедурите на институциите.

Во такви услови, различни служби можат да користат различни неофицијални пречистени текстови или да немаат сигурност дали одреден подзаконски акт и понатаму важи. Ова е особено ризично кога една законска одредба упатува на правилник што бил донесен според претходна верзија на законот или кога надлежноста се преместува од еден на друг орган, без доволно јасни преодни одредби.

Со измената од јуни 2026 година беше избришана главата III-а од Законот за шумите, насловена „Планирање поради заштита на шумите од пожари“, заедно со членовите 40-а до 40-д. Истата измена направи и приспособувања на повеќе одредби поврзани со второстепеното одлучување. Бришењето на одредбите за планирање на заштитата од пожари не треба автоматски да се оцени ниту како правна празнина ниту како целосно решавање на прашањето. Потребно е да се утврди во кој пропис и кај кој орган се пренесени функциите што претходно ги уредувале тие одредби и дали се обезбедени континуитет, финансирање и институционална одговорност.

Поради тоа, првата нормативна задача не треба да биде едноставно додавање нови казни. Пред нова интервенција е потребно да се изработи официјална и јавно достапна консолидација на Законот за шумите, придружена со регистар на важечките подзаконски акти. За секој акт треба да биде наведено врз која законска основа е донесен, кој орган е надлежен за негово спроведување и дали е усогласен со последните измени. Таквата „мапа на правото“ би помогнала да се разликува вистинската правна празнина од проблемот на неприменување, различно толкување или недоволен институционален капацитет.

3.7. Европски правец на развој

Директивата (ЕУ) 2024/1203 за заштита на животната средина преку кривичното право ја зајакнува кривично-правната реакција на сериозните повреди на прописите за животната средина. Таа бара санкциите да бидат ефективни, пропорционални и одвраќачки и посветува внимание на одговорноста на правните лица, одземањето и конфискацијата, обуката и ресурсите на надлежните органи, меѓуинституционалната соработка, националните стратегии и собирањето статистички податоци.

Како држава кандидат за членство, Северна Македонија треба да ја разгледува Директивата како дел од европското *acquis* и како насока за идното усогласување. Тоа не значи механичко преземање повисоки казни. Потребно е да се оцени дали домашното право јасно ги опфаќа сериозните облици на уништување и деградација на шумите, дали постојат соодветни правила за одговорност на правните лица, дали може да се одземе незаконската корист и дали институциите располагаат со капацитет за истрага и докажување.

Различна, но поврзана функција има Регулативата на ЕУ за производи што не се поврзани со уништување на шумите – EUDR. Таа се однесува на пристапот на релевантни производи до пазарот на Европската Унија и воспоставува барања за должно внимание, законитост и следливост, вклучувајќи информации за геолокацијата на производното земјиште. Дрвото и производите од дрво се опфатени со овој режим.

EUDR не е кривично-правен инструмент за сузбивање на домашната бесправна сеча. Сепак, неговите барања можат да влијаат врз македонските производители и извозници што учествуваат во синџири поврзани со пазарот на ЕУ. Неможноста веродостојно да се докаже потеклото на дрвната маса може да стане не само прашање на домашен надзор, туку и пречка за пристап до пазарот. Затоа електронската следливост, геолокациските податоци и поврзувањето на сечата со транспортната и трговската документација имаат и развојно и економско значење.

3.8. Оценка и насоки за нормативно унапредување

Постојната правна рамка содржи значителен дел од инструментите потребни за спречување и санкционирање на незаконската сеча. Таа предвидува планирање, надзор, правила за сеча, жигосување, превоз и промет, прекршочни санкции, кривична одговорност и одземање предмети. Главниот предизвик не е нужно целосно отсуство на норми, туку нивната распрснатост, нееднакво толкување и недоволна поврзаност со оперативните процедури и информациските системи.

Затоа нормативното унапредување треба да започне со преглед на целиот синџир од планирањето на шумата до конечната продажба на дрвниот производ. Потребно е да се провери дали за секоја фаза постојат јасна обврска, надлежен орган, рок, евиденција и последица во случај на непостапување. Особено внимание треба да се посвети на следниве прашања:

Клучни области за нормативно унапредување

на системот за спречување и сузбивање на нелегалната сеча

Област	Утврден проблем или ризик	Предложено нормативно унапредување	Очекуван резултат
Терминологија и опфат	Нелегалната сеча често се разгледува само како неовластено соборување стебла, без да се опфатат другите фази од незаконскиот синцир.	Да се воспостави усогласена терминологија што ги опфаќа сечата, извлекувањето, превозот, складирањето, преработката и пуштањето во промет. Термините да бидат усогласени во прописите, обрасците и институционалните евиденции.	Единствено толкување и помал ризик одделни фази да останат надвор од надзорот.
Прекршок или кривично дело	Слични случаи можат различно да се квалификуваат, особено ако оцената се заснова само врз количината или вредноста на дрвото.	Да се подготват заеднички насоки засновани врз законските обележја. Покрај количината и вредноста, да се оценуваат местото, начинот на извршување, последиците, сопственоста, намерата и улогата на сторителот.	Повоедначено постапување и подобро образложени правни квалификации.
Потешки и организирани облици	Количината сама по себе не ја покажува секогаш тежината на случајот и неговата еколошка и општествена штетност.	При правната оценка да се земаат предвид заштитениот статус на подрачјето, повторувањето, организираноста, лажната документација, злоупотребата на службената положба и поврзаноста со незаконскиот промет.	Посилна реакција кон дејствијата со поголема штетност, со почитување на начелото на законитост.
Увид и докази	Неусогласеното теренско документирање создава нецелосни записници, различни мерења и тешкотии при поврзувањето на дрвото со местото на сеча.	Да се донесе единствен протокол за утврдување на локацијата и сопственоста, фотографирање, геопросторно означување, мерење, евидентирање пенушки, жигови и документација и обезбедување на доказниот материјал.	Поверодостојни и споредливи докази и полесно вештачење.
Одземени предмети и имотна корист	Дрвната маса може да се оштети, замени или повторно да влезе во промет, а возилата и механизацијата создаваат трошоци за чување.	Да се утврдат јасни правила за попис, означување, проценка, чување, продажба, враќање или уништување. Секоја промена на местото и статусот на предметите да се внесува во електронска евиденција.	Проверлив тек, зачувување на вредноста и помал ризик од злоупотреба.
Размена на податоци	Податоците за пријавата, превозот, одземањето, постапката и извршувањето се водат од различни институции и тешко се поврзуваат.	Да се обезбеди правна основа за размена на неопходните податоци меѓу управувачите со шумите, инспекцијата, полицијата, обвинителството, судовите и органот за одземен имот, со контроли за пристап и заштита на личните податоци.	Следење на предметот од пријавата до извршувањето и споредлива статистика.
Следливост и потекло	Неповрзаната документација остава простор за повеќекратна употреба на ист документ и внесување незаконско дрво во формалниот промет.	Системот да ги поврзува планот и одобрението за сеча, геолокацијата, жигот, количината, испратницата, превозникот, складиштето, преработувачот и продажбата, земајќи ги предвид европските барања за законитост и потекло.	Проверливо движење на дрвото и подобра подготвеност за европските пазарни барања.

Предложените области се меѓусебно поврзани: недостатокот во една фаза може да го прекине институционалниот и доказниот тек на целиот предмет.

*Појасните правила можат да ја олеснат работата на институциите, но не можат да ја заменат индивидуалната оценка на секој предмет. Кривичната одговорност мора секогаш да се заснова врз прецизно утврдени факти и законски обележја. Целта на нормативната доработка треба да биде намалување на нејаснотиите и создавање еднаков стандард на постапување, без воведување автоматски квалификации што би можеле да го нарушат начелото на законитост, пропорционалноста или правото на правична постапка.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ

Непосредната заштита на шумите на терен главно се остварува преку шумочуварската служба и шумската полиција. Шумочуварите се поврзани со субјектот што стопанисува или управува со конкретната шума и ја следат состојбата на подрачјето што им е доверено. Нивната предност е непосредното познавање на теренот, планските единици, дозволените активности и промените што можат да укажат на незаконска сеча. Шумската полиција, пак, врши јавни овластувања за спречување и откривање незаконитости, контрола на дрвната маса, превозот и придружната документација и преземање мерки во рамките на својата надлежност.

Овие две служби треба да се надополнуваат. Шумочуварот најчесто прв може да забележи незаконска активност или промена на теренот, додека шумската полиција треба да обезбеди понатамошно службено постапување и поврзување на затекнатата состојба со лицата, возилата и документацијата. Проблем се појавува кога нивните улоги не се доволно разграничени или кога не постои навремена размена на информации. Во таков случај може да остане нејасно кој треба да излезе на терен, да ја обезбеди локацијата, да ја измери дрвната маса или да ги преземе пронајдените предмети.

Проектните интервјуа укажуваат и на практични ограничувања, како недоволен број службени лица, недостиг од соодветни возила и теренска опрема, големи подрачја што треба да се контролираат и различни практики меѓу регионите. Овие слабости ја намалуваат веројатноста незаконската сеча да биде откриена навреме, особено на тешко пристапни локации и надвор од редовното работно време.

Поради тоа, потребен е заеднички оперативен протокол што јасно ќе ги разграничи и поврзе задачите на шумочуварската служба и шумската полиција. Протоколот треба да определи кој ја прима и проверува пријавата, кој излегува на терен, кој врши мерење, фотографско и геопросторно документирање, како се обезбедуваат доказите и каде се чуваат одземената дрвна маса, алатите и возилата.

Инспекторатот и Министерството за внатрешни работи се вклучуваат согласно своите надлежности, додека обвинителството и судовите постапуваат кога случајот ќе премине во кривична или судска постапка. Сепак, основата на целиот систем останува навремената и координирана реакција на шумочуварите и шумската полиција, бидејќи од квалитетот на нивното првично постапување во голема мера зависи дали незаконитоста ќе биде откриена, документирана и понатаму процесуирана.

4.1 Капацитетот не е само број на вработени

Ревизорскиот извештај ја покажува високата концентрација на одговорноста за управување и надзор над шумите. ЈП „Национални шуми“ управува со 859.427 хектари државни шуми, додека, заклучно со април 2025 година, во двата надлежни инспекциски сектора биле вработени вкупно 17 инспектори, 14 за

шумарство и тројца за ловство. Притоа, тројца од вработените биле помлади инспектори кои сè уште се наоѓале во постапка за добивање лиценца. Овие податоци не се директно споредливи, бидејќи инспекторатот не е единствената служба што врши теренска контрола, но ја илустрираат разликата меѓу обемот на ресурсот што треба да се заштити и расположливиот капацитет за надзор.

Сепак, институционалниот капацитет не треба да се оценува само според бројот на вработени или систематизирани работни места. Подеднакво се важни територијалната распределба на службениците, покриеноста на ризичните и тешко пристапните подрачја, времето потребно за пристигнување на терен, работата во смени и можноста за реакција надвор од редовното работно време. Реалниот капацитет зависи и од исправноста и достапноста на возилата, обезбеденото гориво, комуникациската и заштитната опрема, обуката на службениците и можноста за безбедно заедничко постапување на шумочуварите и шумската полиција.

Оттука, едноставното зголемување на бројот на работни места нема да даде резултат ако не е придружено со соодветни материјални и организациски услови. Потребна е анализа на работното оптоварување по региони, која ќе ги земе предвид површината што ја покрива секој службеник, бројот и видот на пријавите, пристапноста на теренот и времето потрошено на административни задачи. Ова е особено важно бидејќи проектните разговори укажуваат на значајни регионални разлики во расположливите човечки и технички ресурси.

4.2 Информацијата како институционална одговорност

Еден од најпрактичните проблеми е прекиот на информацијата откако пријавата ќе ја напушти институцијата што ја составила. Ако шумочуварската служба или шумската полиција не добие информација дали пријавата била отфрлена, преквалификувана, дополнета или завршена со судска одлука, таа не може да утврди кои делови од првичното постапување биле соодветни, а кои треба да се подобрат.

Недостигот од повратна информација создава затворен круг. Обвинителството и судот можат повторно да добиваат нецелосни записници, недоволно прецизни мерења или несоодветно обезбедени докази, додека службите што ги изготвиле тие материјали немаат сознание дека токму овие недостатоци влијаеле врз исходот на предметот. На тој начин, истите слабости можат да се повторуваат во повеќе случаи.

Воведувањето единствен идентификатор, кој ќе го следи предметот од првичната пријава до конечната одлука и нејзиното извршување, би овозможило поврзување на податоците што ги водат различните институции. Тоа треба да биде дополнето со периодични стручни средби на кои ќе се разгледуваат типичните доказни и процедурални недостатоци, без да се навлегува во независното одлучување во конкретни предмети. Целта е да се воспостави континуиран механизам на институционално учење и подобрување на идното постапување.

5. СПРОВЕДУВАЊЕ, ПРЕКРШОЧНА И КРИВИЧНА РЕАКЦИЈА

Најслабата точка во спроведувањето е претворањето на теренската информација во доказ што може да биде употребен во прекршочна или кривична постапка. Пријавата дека е извршена „бесправна сеча“ сама по себе не е доволна ако не е поткрепена со податоци за точната локација, сопственоста и режимот на шумата, видот и количината на дрвната маса, начинот на мерење, пронајдените алати и возила и лицата поврзани со настанот. Недостатоците при првичниот увид подоцна тешко се надоместуваат, особено ако дрвната маса е веќе отстранета или состојбата на теренот е променета.

Конечниот ревизорски извештај за ЈП „Национални шуми“ дава важен увид во обемот на евидентирани случаи во 2023 година. Во него се наведени 320 пријави за нарушување на шумскиот ред, од кои 255 против познати и 65 против непознати сторители. За 92 лица биле поведени кривични постапки, а 228 случаи биле водени како прекршочни. Евидентираната бесправно исечена дрвна маса изнесувала 27.155 m³, со проценета штета од 24.570 илјади денари, додека од сторителите биле одземени 1.249 m³.

Одземената количина претставува приближно 4,6% од евидентираната бесправно исечена дрвна маса. Овој однос не докажува дека во сите преостанати случаи институциите можеле да го пронајдат дрвото, но пропуштиле да го одземат. Дел од сечата може да биде откриена откако дрвната маса веќе била отстранета. Сепак, разликата укажува на потребата од порано откривање, подобра контрола на транспортот и складиштата и побрза размена на информации.

Минимален доказен пакет

За да се обезбеди воедначено и употребливо документирање, секој предмет треба, зависно од околностите, да содржи најмалку:

- датум и време на увидот, координати, катастарска парцела, сопственост и режим на заштита;
- вид, број, димензии и количина на стеблата или дрвната маса, со наведен метод на мерење;
- фотографии и други записи од местото, податоци за трагите, алатите, возилата, жиговите и придружната документација;
- идентитет и улога на затекнатите лица и податоци за други лица поврзани со настанот;
- пресметка на директната штета и трошоците за обнова, а кај потешките случаи и процена на мерливата еколошка штета;
- проверка во релевантните регистри и информациски системи и единствен идентификатор за следење на предметот.

Изборот меѓу прекршочна и кривична постапка не треба да зависи од локалната практика или само од вредноста и количината на дрвната маса. Потребно е да се оценат законските обележја на конкретното дело, начинот на извршување, последиците врз шумата, повторувањето, употребата на лажна документација и евентуалната поврзаност на повеќе лица. Раното известување на јавниот

обвинител е особено важно кога постојат индиции за организирано, повторено или профитно мотивирано дејствување.

Ефективноста на системот не може да се мери само според бројот на поднесени пријави. Потребно е да се следи колку пријави биле отфрлени или дополнувани, колку довеле до поведување постапка, какви одлуки биле донесени и дали изречените санкции, надоместот на штетата и одземањето навистина биле извршени. Без поврзување на овие податоци не може сигурно да се оцени дали постојната казнена политика има одвраќачки ефект.

Времетраењето на постапката е особено значајно. Дрвната маса може брзо да се продаде, оштети или да ја изгуби доказната и економската вредност. Возилата, алатите и механизацијата што подолго време се чуваат во несоодветни услови исто така се обезвреднуваат. Ревизорскиот извештај забележува моторни возила, запрежни коли и други предмети одземени во прекршочни и кривични постапки и оставени во подружниците. Во такви услови процесното одложување создава и материјални загуби и дополнителни трошоци.

Казнената политика треба да обезбеди незаконската сеча да не остане економски исплатлива. Парична казна што не е наплатена или е значително пониска од остварената корист лесно може да се претвори во предвидлив трошок на незаконското работење. Поради тоа, покрај санкцијата, потребно е доследно да се утврдуваат и бараат надоместот на штетата, одземањето на предметите и конфискацијата на незаконски стекнатата корист, кога за тоа се исполнети законските услови.

6. ЧОВЕКОВИ ПРАВА И СУДСКА ПРАКТИКА

Заштитата на шумите и сузбивањето на нелегалната сеча претставуваат легитимни цели од јавен интерес. Државата има право, а во определени околности и обврска, да воспостави правила за користење на шумите, да врши надзор, да санкционира незаконско постапување и да ги одзема предметите употребени за извршување прекршок или кривично дело. Сепак, јавниот интерес за заштита на природата не ја ослободува државата од обврската мерките да ги применува во согласност со Европската конвенција за човекови права.

Во оваа област најчесто се засегнати правото на мирно уживање на сопственоста од член 1 од Протоколот бр. 1, правото на правична постапка од член 6 и правото на почитување на приватниот и семејниот живот од член 8 од Конвенцијата. Во зависност од природата и сериозноста на еколошкиот ризик, значење може да имаат и позитивните обврски на државата поврзани со правото на живот. Овие права не претставуваат пречка за ефективна еколошка политика. Тие бараат законска основа, јасна постапка, можност засегнатото лице да ги изнесе своите аргументи и разумна рамнотежа меѓу јавниот интерес и товарот што го поднесува поединецот.

6.1. Правото на сопственост и тестот на пропорционалност

Привременото или трајното одземање возило, алат, механизација или друга опрема претставува мешање во правото на сопственост. За таквото мешање да биде во согласност со член 1 од Протоколот бр. 1, тоа мора да има доволно јасна правна основа, да служи на легитимна цел од јавен интерес и да воспостави правична рамнотежа меѓу целта што се постигнува и последиците за сопственикот.

Во контекст на нелегалната сеча, спречувањето на криминалот, заштитата на шумите и одземањето на средствата со кои се извршува незаконската активност несомнено можат да претставуваат легитимни цели. Најчувствително е прашањето на пропорционалноста. Фактот дека одредено возило било употребено за превоз на незаконски исечена дрвна маса не значи дека неговото трајно одземање е автоматски оправдано во секој случај.

При оцената треба да се земат предвид односот меѓу сопственикот и сторителот, знаењето и одговорноста на сопственикот, вредноста на предметот, неговата улога во извршувањето, тежината и повторувањето на незаконското дејствие, остварената корист, ризикот предметот повторно да биде употребен и кумулативниот ефект на останатите санкции. Процесната можност лицето да го оспори одземањето е составен дел од оваа оценка. Законска одредба што формално дозволува правен лек нема да биде доволна ако судот во суштина нема можност да ја преиспита неопходноста на мерката.

6.2. Предметот *Andonoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*

Предметот *Andonoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (апликација бр. 16225/08, пресуда од 17 септември 2015 година) не се однесува на нелегална сеча или превоз на дрвна маса. Неговата релевантност за оваа анализа произлегува од општиот стандард што ЕСЧП го воспоставил во однос на задолжителното одземање возило што му припаѓа на трето лице кое не било осудено за кривичното дело.

Жалителот бил таксист од Прилеп кој во јули 2007 година прифатил да превезе три лица до селото Витолиште. Подоцна било утврдено дека станувало збор за нерегуларни мигранти кои имале намера незаконски да ја преминат македонско-грчката граница. Јавниот обвинител го повлекол обвинението против жалителот поради недостиг на докази дека тој знаел или имал разумна основа да верува дека превезува нерегуларни мигранти. Истражната постапка против него била запрена, додека едно од превезуваните лица било осудено за криумчарење мигранти.

И покрај тоа што жалителот не бил осуден, неговото возило било трајно одземено врз основа на одредбата од Кривичниот законик која предвидувала задолжително одземање на предметите и превозните средства употребени за криумчарење мигранти, без оглед на тоа кому му припаѓаат. Домашниот второстепен суд изречно заклучил дека возилото мора да се одземе независно од сопственоста и од односот на сопственикот кон кривичното дело.

ЕСЧП утврдил дека трајното одземање претставувало лишување од сопственост. Мерката била предвидена со закон и ја следела легитимната цел на спречување на нерегуларната миграција и трговијата со луѓе. Сепак, Судот оценил дека не била воспоставена правична рамнотежа меѓу јавниот интерес и правото на сопственост на жалителот.

При оценувањето на пропорционалноста, ЕСЧП зел предвид дека обвинението против жалителот било повлечено токму затоа што немало докази дека знаел за незаконската цел на превозот. Жалителот немал претходно криминално досие, возилото го користел за извршување на својата професија и обезбедување приходи, а не постоеле ниту показатели дека возилото претходно било користено или дека повторно би било употребено за извршување кривично дело.

Од особено значење било тоа што задолжителниот карактер на одземањето не им оставал никакво дискреционо право на домашните судови. Тие не можеле да го земат предвид однесувањето на сопственикот, неговото знаење, односот кон сторителот, зависноста од возилото или ризикот од негова повторна незаконска употреба. Жалителот формално поднел жалба, но немал реални изгледи успешно да го оспори одземањето бидејќи законот не предвидувал исклучок за совесен трет сопственик. Не била покажана ниту достапна и ефективна можност тој да добие надомест на штетата.

Поради автоматскиот карактер на мерката и отсуството на индивидуална процена, ЕСЧП заклучил дека врз жалителот бил ставен прекумерен индивидуален товар и утврдил повреда на член 1 од Протоколот бр. 1. Судот наложил возилото да му биде вратено во состојбата во која се наоѓало при

одземањето, а доколку враќањето не било можно, да му бидат исплатени 10.000 евра за материјална штета.

Предметот *Andonoski* е релевантен за политиката против нелегалната сеча само по аналогија, односно како општ човекоправен стандард за заштита на сопственикот на возило или механизација што не е сторител на делото. Неговата примена во шумарските предмети значи дека задолжителното одземање имот на трето лице, без можност да се испита неговото знаење и одговорност, создава ризик од повреда на правото на сопственост.

6.3. Предметот *Anev and Najdovski v. North Macedonia*

Во предметот *Anev and Najdovski v. North Macedonia* (апликации бр. 17807/15 и 17893/15, пресуда од 3 септември 2020 година), ЕСЧП го разгледувал одземањето камиони од лица што самите биле прогласени за виновни за прекршоци при превоз на дрвна маса.

Во случајот на првиот жалител, при контролата било утврдено дека податоците во испратницата не се совпаѓале со жигот на дрвната маса и на возилото. Тој бил казнет со глоба, а камионот и дрвната маса биле одземени. Во случајот на вториот жалител, испратницата дозволувала превоз во точно определен временски период, но контролата била извршена следниот ден, откако наведениот рок веќе бил истечен. И тој бил казнет со глоба, а камионот и дрвната маса му биле одземени.

За разлика од *Andonoski*, жалителите во овие случаи биле сопственици на возилата и биле утврдени како сторители на прекршоците. И покрај тоа, ЕСЧП повторно утврдил повреда на член 1 од Протоколот бр. 1. Клучниот проблем бил задолжителниот и автоматски карактер на одземањето. Домашните судови немале реална можност да го оценат степенот на одговорност на жалителите, нивното претходно однесување, вредноста на возилата, тежината на повредата или опасноста возилата повторно да бидат употребени за слични прекршоци.

Судот го оценил и кумулативниот ефект на мерките. Жалителите веќе биле казнети со парични казни, а дрвната маса што ја превезувале била одземена. Државата не покажала убедливо зошто овие мерки не биле доволни за постигнување на целта и зошто било неопходно дополнително да се одземат и камионите. Поради тоа, ЕСЧП заклучил дека одземањето било непропорционално и дека врз жалителите бил ставен прекумерен индивидуален товар.

Практичното значење на предметот се гледа и во одлуката за правично обесштетување. ЕСЧП наложил камионите да им бидат вратени на жалителите во состојбата во која се наоѓале при одземањето, а ако тоа не било можно, државата да исплати паричен надомест. Ова покажува дека несоодветното чување и обезвреднувањето на возилата за време на постапката можат да создадат дополнителна финансиска одговорност за државата.

6.4. Заеднички стандарди што произлегуваат од судската практика

Предметот *Anev and Najdovski v. North Macedonia* (апликации бр. 17807/15 и 17893/15, пресуда од 3 септември 2020 година) непосредно се однесува на

одземање товарни возила во прекршочни постапки за превоз на дрвна маса без соодветна документација. Двајцата жалители биле сопственици на камионите и биле прогласени за виновни за прекршок предвиден со тогашниот Закон за шумите.

Во случајот на Веле Анев, полицијата го запрела неговиот камион и ја повикала шумската полиција. При контролата било утврдено дека податоците во испратницата не соодветствувале со жигот на дрвната маса и возилото. Против него била поведена прекршочна постапка за превоз на дрвна маса без соодветен жиг или испратница. Тој бил казнет со глоба од 3.000 евра, а камионот и дрвната маса биле одземени. Апелациониот суд ја потврдил одлуката, оценувајќи дека одземањето било задолжително за конкретниот прекршок.

Борче Најдовски работел како приватен превозник и бил сопственик на камионот со кој ја превезувал дрвната маса. Испратницата предвидувала превозот да се изврши на 1 јули 2014 година, во периодот од 11 до 17 часот. Според неговите наводи, камионот се расипал, поради што го оставил покрај патот. Следното утро шумската полиција утврдила дека рокот наведен во испратницата бил истечен. Домашниот суд го прогласил за виновен за превоз на дрвна маса без соодветен жиг или испратница и му изрекот глоба од 2.400 евра, заедно со одземање на камионот и дрвната маса.

ЕСЧП утврдил дека трајното одземање на камионите претставувало лишување од сопственост. Мерките биле засновани врз Законот за шумите, Законот за прекршоците и Кривичниот законик и ја следеле легитимната цел на спречување на криминалот. Поради тоа, централното прашање било дали постоел разумен однос на пропорционалност меѓу употребените мерки и заштитата на правото на сопственост на жалителите.

Судот утврдил дека одземањето било задолжително според домашното право. Неговиот автоматски карактер ги лишил жалителите од ефективна можност да ги изложат аргументите против одземањето и од реални изгледи тие аргументи да бидат прифатени, независно од нивното однесување или степенот на одговорност. Иако жалителите формално можеле да поднесат жалба, домашните судови немале дискреционо право да одлучат дали одземањето на камионите било неопходно во околностите на конкретните случаи.

ЕСЧП дополнително забележал дека не постоело ништо што би укажало на опасност камионите повторно да бидат употребени за извршување слични прекршоци. Одземањето не било применето за надоместување на причинетата штета, туку со цел одвраќање и спречување криминал.

При оценувањето на пропорционалноста, Судот го земал предвид и фактот дека на жалителите веќе им биле изречени парични казни, а дрвната маса што ја превезувале исто така била одземена. Според ЕСЧП, не било убедливо покажано дека овие санкции сами по себе не биле доволни за постигнување на посакуваниот одвраќачки ефект и за спречување слични прекршоци во иднина. Поради тоа, одземањето на камионите како дополнителна мерка било оценето како непропорционално и како прекумерен индивидуален товар за жалителите. Судот утврдил повреда на член 1 од Протоколот бр. 1 кон Конвенцијата.

Во делот на правичното обесштетување, ЕСЧП определил државата да им ги врати камионите во состојбата во која се наоѓале во моментот на нивното одземање. Доколку враќањето не било можно, Судот определил исплата од 3.000 евра за камионот на Анев и 6.038 евра за камионот на Најдовски. Барањата за изгубена заработка биле одбиени како шпекулативни, додека барањето на Најдовски за надомест за одземената дрвна маса било одбиено како неповрзано со утврдената повреда.

За националната политика, пресудата непосредно покажува дека санкционирањето на незаконскиот превоз на дрвна маса може да претставува легитимна и строга реакција, но трајното одземање на превозното средство не смее да произлегува автоматски од самото утврдување на прекршокот. Судот мора да има можност да ги разгледа конкретното однесување и степенот на одговорност, ризикот од повторна употреба на возилото и дали останатите изречени мерки веќе обезбедуваат доволен одвраќачки ефект.

Како практична, а не како изречно формулирана правна поука на ЕСЧП, од пресудата може да се изведе и потребата од соодветно чување на привремено одземените возила. Во постапката било наведено дека камионот на Анев значително се обезвреднил по приближно четири години во владение на државата. Бидејќи Судот определил враќање во состојбата во која возилата се наоѓале при одземањето или исплата на паричен надомест, несоодветното чување може да создаде дополнителни материјални последици за државата.

6.5. Правична постапка и ефективен правен лек

Правото на правична постапка е важно уште од моментот кога одземениот предмет станува дел од прекршочната или кривичната постапка. Засегнатото лице треба да биде известно за правната основа на мерката, за органот што ја донел, за времетраењето и за можноста да ја оспори. Ова е особено важно кога сопственикот не е истото лице против кое се води главната постапка.

Постапката треба да овозможи судска контрола не само на формалната законитост, туку и на неопходноста и пропорционалноста на мерката. Ако возилото или механизацијата имаат значителна вредност или претставуваат основно средство за работа, долготрајното привремено одземање може да предизвика последици слични на трајното одземање, дури и пред да биде донесена конечна одлука.

Затоа треба да постојат можност за периодично преиспитување на мерката и јасни правила за враќање на предметот кога повеќе не е потребен за доказни цели или кога не се исполнети условите за негово трајно одземање. Истовремено, мора да се спречи враќање на предметот ако постои реална опасност да биде повторно употребен или отуѓен пред завршувањето на постапката.

6.6. Позитивни обврски за заштита од сериозна еколошка штета

Европската конвенција не содржи посебно и самостојно право на здрава животна средина. Сепак, судската практика на ЕСЧП покажува дека сериозната еколошка штета може да засегне повеќе права гарантирани со Конвенцијата.

Правото на живот може да создаде позитивна обврска за државата кога надлежните органи знаеле или требало да знаат за реален и непосреден ризик и не презеле разумни мерки за негово спречување. Правото на почитување на приватниот и семејниот живот и домот може да биде засегнато кога загадувањето или друга еколошка штета достигнува доволно висок степен и директно влијае врз животот, здравјето или користењето на домот.

Во контекст на шумите, ваква врска може да се појави кога долготрајната или масовната деградација создава конкретен ризик од свлечишта, ерозија, поплави, пожари или нарушување на изворите на вода што непосредно ги засегаат населените места. Во такви околности од државата може да се очекува да воспостави соодветна регулаторна рамка, да ги идентификува ризиците, да обезбеди надзор и да реагира на познати опасности.

Сепак, не секоја нелегална сеча автоматски претставува повреда на Европската конвенција. Потребно е да се покаже доволно сериозно и непосредно влијание врз конкретно заштитено право. Ова разграничување е важно за документот да не ја проширува практиката на ЕСЧП над нејзините вистински граници.

Човековоправниот пристап затоа има две страни. Од една страна, државата мора да обезбеди ефективна превенција и реакција кога уништувањето на шумите создава сериозни ризици за луѓето и нивниот дом. Од друга страна, мерките преземени против осомничените, сторителите и сопствениците на предметите мора да бидат законити, индивидуализирани и пропорционални. Само таквиот систем може истовремено да обезбеди ефикасна заштита на шумите и почитување на владеењето на правото.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Анализата покажува дека нелегалната сеча не може ефективно да се спречува само со зголемување на казните или со повремени теренски контроли. Станува збор за проблем што го опфаќа целиот синџир – од планирањето и одобрувањето на сечата, преку извлекувањето, превозот и складирањето на дрвната маса, до нејзината преработка и продажба. Поради тоа, одговорот мора истовремено да ги опфати правната рамка, теренското постапување, институционалната соработка, доказните стандарди и капацитетите на надлежните служби.

Постојната правна рамка содржи значителен дел од механизмите потребни за заштита на шумите, но нивното практично дејство е ограничено од фрагментирани прописи и евиденции, различни регионални практики, недоволна размена на информации и нееднакво разбирање на односот меѓу прекршочната и кривичната одговорност. Дополнителен предизвик претставува недостигот од поврзани податоци преку кои еден предмет би можел да се следи од првичната пријава до правосилната одлука и извршувањето на санкцијата.

Правилна примена на практиката на Европскиот суд за човекови права

Практиката на ЕСЧП, особено предметите *Andonoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* и *Anev and Najdovski v. North Macedonia*, има непосредно значење за одземањето на возилата и другите предмети употребени при незаконскиот превоз на дрвна маса. Од овие пресуди не произлегува дека одземањето треба да се избегнува или дека за делата поврзани со нелегалната сеча треба да се применува поблага казнена политика. Нивната суштинска порака е дека одземањето не смее да биде автоматско и дека судот мора да има можност да ја оцени неговата неопходност и пропорционалност во конкретниот случај.

Погрешното изедначување на пропорционалноста со благост може да доведе до неоправдано воздржување од примена на одземањето и во случаи во кои возилото, механизацијата или друг предмет свесно и повторено биле користени како дел од организирана или профитно мотивирана незаконска активност. Од друга страна, механичкото одземање без испитување на сопственоста, знаењето и одговорноста на сопственикот создава ризик од повреда на правото на сопственост.

Препорака: Да се организираат специјализирани обуки за судии, јавни обвинители и другите практичари што постапуваат во оваа област. Обуките треба да се засноваат врз конкретни студии на случаи и да го опфатат тестот на пропорционалност, положбата на совесните трети лица, кумулативниот ефект на глобата, одземањето и надоместот на штетата, како и критериумите за индивидуално образложување на мерката. Посебно треба да се нагласи дека правилната примена на практиката на ЕСЧП не ја ослабува казнената политика, туку обезбедува изречените мерки да бидат правно одржливи и ефективно извршливи.

Препознавање на сериозноста на еколошкиот криминал

Проектните наоди укажуваат дека сериозноста на кривичните дела против животната средина, вклучително и нелегалната сеча, сè уште не е доволно препознаена. За разлика од делата кај кои штетата е непосредна и лесно видлива, последиците од уништувањето на шумите можат да бидат постепени, просторно распространети и долготрајни. Покрај вредноста на одземеното дрво, тие можат да опфатат деградација на земјиштето, нарушување на водниот режим, губење живеалишта, зголемена изложеност на ерозија, пожари и поплави и значителни трошоци за обнова.

Истовремено, нелегалната сеча може да создава висока економска корист, особено кога е поврзана со организирано извлекување, превоз и продажба на поголеми количини дрвна маса. Ако веројатноста за откривање и одземање на користа е ниска, а изречената санкција е значително пониска од остварената заработка, казната може да се претвори во предвидлив трошок на незаконското работење.

Препорака: Потребна е континуирана едукација и постепена специјализација на шумочуварите, шумската полиција, инспекторите, полициските службеници, јавните обвинители и судиите за правните, економските и еколошките аспекти на овие дела. Обуките треба да опфатат препознавање организирани шеми, финансиска анализа, процена на штетата, следливост на дрвната маса и употреба на стручни и геопросторни докази. Паралелно, потребно е собирање и објавување споредливи податоци за пријавите, постапките, санкциите, одземените предмети, наплатената штета и конфискуваната корист.

Правилно разграничување на прекршочната и кривичната одговорност

Расположливите податоци покажуваат дека значителен дел од откриените случаи се процесуираат преку прекршочни постапки. Самата бројност на прекршочните постапки не докажува дека случаите биле погрешно квалификувани, бидејќи секој предмет мора да се оценува според неговите факти и законските обележја на конкретното дело. Сепак, различните локални практики и недостатоците во првичното документирање создаваат ризик посериозни случаи да бидат третирали само како административна повреда.

Особено е важно правната квалификација да не се заснова исклучиво врз количината или паричната вредност на дрвната маса. Треба да се земат предвид местото и начинот на извршување, заштитениот статус и намената на шумата, последиците врз шумскиот екосистем, повторувањето, користењето лажна документација или жигови, поврзаноста на повеќе лица и евентуалното учество на службено лице. Истовремено, не смее да се оди во спротивна крајност и секоја неправилност автоматски да се квалификува како кривично дело.

Препорака: Да се подготват заеднички стручни насоки за препознавање и документирање на фактите релевантни за разграничување меѓу прекршок и кривично дело. Насоките не треба да ја ограничуваат самостојната оценка на јавниот обвинител и судот, туку да обезбедат шумочуварите, шумската полиција, инспекторите и полицијата навремено да ги приберат податоците потребни за правилна правна квалификација.

Истовремено, потребно е да се преиспита одвраќачкиот ефект на прекршочните санкции. При оцената не треба да се зема предвид само номиналната висина на глобата, туку и веројатноста за нејзино изрекување и наплата, одземањето на дрвната маса и средствата за извршување, надоместот на причинетата штета и остварената незаконска корист. Целта е прекршокот или кривичното дело да не останат економски исплатливи за сторителот.

Меѓуинституционална соработка и јасна распределба на улогите

Непосредната заштита на шумите најмногу зависи од работата на шумочуварските служби и шумската полиција. Шумочуварите располагаат со непосредно познавање на конкретната шума, теренот, планските единици и дозволените активности, додека шумската полиција има јавни овластувања за контрола и преземање мерки против незаконското постапување. Овие функции се комплементарни, но во практиката може да дојде до нејаснотии околу тоа кој треба да излезе на терен, да ја обезбеди локацијата, да ја измери дрвната маса и да ги преземе пронајдените предмети.

Соработката со инспекцијата и Министерството за внатрешни работи е важна кога е потребна дополнителна контрола, идентификација на лица и возила или преземање полициски овластувања. Јавното обвинителство треба навремено да биде известено кога околностите укажуваат на кривично дело, особено кај организирани, повторени или профитно мотивирани случаи.

Препорака: Да се воспостави редовна практична соработка преку заеднички работилници, стручни средби и симулации на теренско постапување. Средбите треба да бидат насочени кон конкретни проблеми: распределбата на улогите, обезбедувањето на местото, мерењето, фотографското и геопросторното документирање, одземањето предмети и навременото известување на надлежните органи.

Треба да се донесат стандардни оперативни процедури за постапување во случаи на нелегална сеча, пустошење шума и незаконски превоз и промет на дрвна маса. Процедурите треба да определат јасни чекори, одговорни лица, рокови и стандардизирани обрасци. Во секоја институција треба да биде назначено лице одговорно за следење на движењето на предметот и за обезбедување повратна информација до службата што го открила и пријавила случајот.

Структурни, кадровски и технички капацитети

Ефикасноста на системот не зависи само од бројот на вработени. Релевантни се нивната територијална распределба, покриеноста на ризичните подрачја, работата во смени, времето потребно за пристигнување, достапноста на исправни возила, гориво, комуникациска и заштитна опрема и можноста за безбедно заедничко постапување.

Ниските плати, стареењето на постојниот кадар и ограничената атрактивност на работните позиции создаваат ризик од губење на институционалното знаење без навремено обезбедување нови стручни лица. Истовремено, застарените планови и други документи за управување со шумите ја отежнуваат контролата, бидејќи службеникот не може лесно да ја спореди затекнатата состојба со дозволената сеча и важечкиот режим.

Препорака: Да се спроведе анализа на работното оптоварување по региони, која ќе ги земе предвид површината и пристапноста на подрачјето, бројот и видот на пријавите, ризичните точки, времето за реакција и расположливите човечки и технички ресурси. Врз основа на оваа анализа треба да се планираат новите вработувања, распределбата на кадарот, возилата, опремата и буџетските средства.

Неопходно е да се воспостави повеќегодишен план за обновување на кадарот и опремата, наместо потребите да се решаваат само преку повремени набавки или поединечни вработувања. Планот треба да опфати привлекување и обука на нов кадар, пренесување на знаењето од поискусните службеници, подобрување на условите за работа и обезбедување функционална теренска и комуникациска опрема.

Планските документи и евиденциите за управување со шумите треба редовно да се ажурираат и постепено да се поврзуваат со географски информациски систем. Без веродостојни податоци за состојбата на шумата, дозволената сеча, жигосувањето, превозот и прометот, ниту зголемениот број службеници нема да може да обезбеди целосно ефикасен надзор.