

**Аналітична записка**  
**з питань порівняльного законодавства**  
**щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до деяких**  
**законодавчих актів України щодо ефективного управління лісами на основі**  
**ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи**  
**лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в**  
**лісах» (реєстр. № 9516 від 20.07.2023 р.) актам права Європейського Союзу та**  
**зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції\***

**Анотація.** В аналітичній записці проаналізовано відповідність проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах» (реєстр. № 9615 від 16 серпня 2023 р.): актам права Європейського Союзу (далі – ЄС) та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; Резолюціям Конференції міністрів із захисту лісів в Європі (Forest Europe); державній екологічній політиці України та національному законодавству. Проаналізовано положення Директиви 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля; Директиви Ради 92/43/ЄС від 21 травня 1992 року про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори; Регламенту (ЄС) 2023/1115 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про надання на ринку Союзу та експорт із Союзу певних товарів і продуктів, пов'язаних зі знищенням і деградацією лісів, та про скасування Регламенту (ЄС) 995/2010. Розглянуто досвід європейських країн у частині об'єктів та критеріїв оцінки впливу на довкілля в лісовій галузі.

## **I. Вступна частина**

Із метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина одними із Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року<sup>1</sup>, серед іншого, визначено вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками, захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.

---

<sup>1</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2030 року<sup>2</sup> (далі – Стратегія) декларується, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів.

З огляду на державні програмні документи, світові та європейські тенденції, а також виконання Україною своїх євроінтеграційних зобов'язань, актуальним та своєчасним є розгляд питання ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах. Зокрема, із цією метою був розроблений проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах», реєстр. № 9516 від 20.07.2023 року (законопроект № 9516).

## **II. Основна частина**

### ***2.1. Відповідність положень законопроекту № 9516 положенням права Європейського Союзу та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.***

Стаття 360 Глави 6 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) закріплює, що сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері. Статтею 363 визначено, що поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка XXX до цієї Угоди<sup>3</sup>.

Згідно з Додатком XXXI Угоди про асоціацію Україна зобов'язана імplementувати у сфері управління довкіллям та екологічної політики положення Директиви Європейського Парламенту та Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року

---

<sup>2</sup> Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

<sup>3</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля<sup>4</sup> (далі – Директива 2011/92/ЄС).

У 2023 році ухвалено Регламент (ЄС) 2023/1115 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про надання на ринку Союзу та експорт із Союзу певних товарів і продуктів, пов'язаних зі знищенням і деградацією лісів, та скасування Регламенту (ЄС) 995/2010<sup>5</sup> (далі – Регламент ЄС 2023/1115) з метою мінімізації внеску Союзу у знеліснення та деградацію лісів по всьому світу, і, таким чином, сприяння скороченню глобального знищення лісів та зменшення внеску Союзу у викиди парникових газів і глобальну втрату біорізноманіття.

Регламент ЄС 2023/1115 забороняє розміщення на ринку ЄС або експорт певних товарів і продуктів, якщо:

вони вирощені, зібрані, отримані на ділянках землі, яка зазнала вирубки, або були виготовлені із використанням деревини, заготовленої з лісу, що спричинило його деградацію;

порушено національне законодавство держави-виробника;

не виконані зобов'язання операторів і трейдерів, які розміщують деревину й вироби з деревини на ринку ЄС, щодо належної обачності, щоб мінімізувати ризик імпорту незаконно вирубаної деревини.

Регламент ЄС 2023/1115 набув чинності 29 червня 2023 року. Після набрання чинності розпочався 18-місячний перехідний період, який триватиме до 29 грудня 2024 року. Після закінчення перехідного періоду розміщення продукції на ринку заборонятиме вирубку лісів, якщо вона потягне за собою погіршення стану лісів. Таким чином, розглядати національні підходи держав-членів ЄС у питаннях обов'язковості оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) у лісовій галузі слід у контексті аналізу правового регулювання лісової галузі в цілому та основних показників за даними платформи Європейської економічної комісії ООН (UNECE)<sup>6</sup>.

Аналіз законопроекту № 9516 на відповідність положенням права ЄС показав, що запропоновані зміни щодо виключення суцільних санітарних рубок із переліку видів планової діяльності, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля, та замість цього застосування національних Санітарних правил у лісах України<sup>7</sup> до всіх суцільних санітарних рубок не повною мірою враховують положення окремих актів *acquis* ЄС, зокрема:

---

<sup>4</sup> Директива Європейського Парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля (кодифікація). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_022-11#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-11#Text)

<sup>5</sup> Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) № 995/2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1687814126397>

<sup>6</sup> UNECE. INForest. Your data and knowledge platform for forests in the UNECE region. Forest area annual net change rate in the UNECE region. URL: <https://forest-data.unece.org/Indicators>

<sup>7</sup> Санітарні правила в лісах України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19#n2>

- Директиви 2011/92/ЄС<sup>8</sup>;
- Регламенту (ЄС) 2023/1115<sup>9</sup>;
- Директиви Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори<sup>10</sup> (далі – Директива 92/43/ЄЕС).

Частина перша статті 2 Директиви 2011/92/ЄС передбачає, що «держави-члени повинні вжити всіх заходів, необхідних для забезпечення того, щоб до надання дозволу на реалізацію, проекти, які можуть мати значний вплив на довкілля, з огляду, між іншим, на їх характер, розмір або розташування, підпадали під дію вимоги щодо отримання дозволу на реалізацію та підлягали оцінюванню на предмет їх впливу на довкілля. Такі проекти визначені у статті 4».

У частині другій статті 4 вказується, що для проектів, зазначених у Додатку II Директиви 2011/92/ЄС, держави-члени повинні визначити, чи проект підлягає оцінюванню згідно зі статтями 5–10 Директиви. Держави-члени визначають це за допомогою: а) експертизи в індивідуальному порядку; або б) порогових значень чи критеріїв, встановлених відповідною державою-членом. Держави-члени можуть вирішити застосовувати обидві процедури, зазначені в пунктах а) та б).

При цьому пункт d) Додатку II Директиви передбачає розповсюдження сфери дії, зазначеної в частині другій статті 4 Директиви 2011/92/ЄС, зокрема, на проекти: «лісорозведення та вирубування дерев і чагарників у разі зміни цільового призначення земель». Принагідно звертаємо увагу, що в оригінальному тексті зазначеного пункту використано формулювання «...for the purposes of conversion to another type of land use...», що дослівно можна перекласти як: «з метою зміни цільового призначення земель». Тому вважаємо, що проекти із вирубки деревини підлягають оцінюванню, передбаченому Директивою 2011/92/ЄС.

Крім того, згідно з усталеною практикою Суду Європейського Союзу (Court of Justice of the European Union, далі – Суд ЄС) при тлумаченні положення права ЄС необхідно враховувати не лише його формулювання, але й контекст, в якому воно зустрічається, а також мету, яку переслідують ті чи інші правила. Так, Суд ЄС у своєму рішенні від 7 серпня 2018 року у справі № C-329/17, EU:C:2018:640, посилаючись на пункт 52 рішення від 19 вересня 2000 року у справі № C-287/98, EU:C:2000:468 зазначив, що основна мета Директиви 2011/92/ЄС, як впливає зі статті 2(1), полягає в тому, що проекти, які можуть мати значний вплив на довкілля

---

<sup>8</sup> Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%202011%2092%20%D0%84%D0%A1.pdf>

<sup>9</sup> Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj>

<sup>10</sup> Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987\\_004-92#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92#Text)

в силу, зокрема, свого характеру, розміру або місця розташування, повинні підлягати попередньому оцінюванню щодо їх впливу на довкілля<sup>11</sup>.

У рішенні також зазначається, що в ході розгляду інших судових справ Суд ЄС неодноразово вказував на те, що сфера застосування згаданої Директиви є широкою, а її мета – підлягає широкому тлумаченню (рішення від 24 жовтня 1996 року у справі № С-72/95, ЕУ:С:1996:404, пункт 31, та від 28 лютого 2008 року у справі № С-2/07, ЕУ:С:2008:133, пункт 32).

Також Суд ЄС зауважив, що виключення зі сфери дії Додатку II до Директиви 2011/92/ЄС робіт, пов'язаних із розчищенням доріг у лісах, на тій підставі, що такі роботи там прямо не визначені, суперечило б основній меті Директиви та її широкій сфері застосування. Таке тлумачення фактично дозволить державам-членам обійти зобов'язання, накладені на них Директивою 2011/92/ЄС, коли вони дають згоду без проведення ОВД на розчищення доріг у лісі, незалежно від їх масштабу.

Аналогічна ситуація може простежуватися в окремих випадках здійснення суцільних санітарних рубок дерев, проведення яких без належної ОВД може використовуватись як спосіб для зловживань та спричинити неконтрольовані вирубки лісів, які матимуть значний вплив на довкілля.

Відповідно до положень Санітарних правил у лісах України<sup>12</sup> суцільні санітарні рубки проводяться шляхом вирубування сухостійних, відмираючих і дуже ослаблених дерев, пошкоджених пожежами, шкідниками, хворобами лісу і внаслідок аварій та стихійного лиха. Мінімальна площа суцільної санітарної рубки становить 0,1 га, а максимальна – визначається фактичними розмірами пошкодженого насадження, де необхідно провести таку рубку.

Тому у випадку суцільних санітарних рубок проведення оцінки впливу на довкілля має виконувати важливу функцію – показати, які дерева на ділянці можна вирубати, а які не слід, наприклад, тому що дерева захищають береги потоку, або ж на ділянці ростуть зникаючі види рослин, або тому, що на ділянці є здорові дерева, вирубка яких була б не просто марною, а шкідливою.

Також суцільні санітарні рубки можуть потребувати проведення робіт, пов'язаних із розчищенням доріг / шляхів у лісах для проїзду необхідної техніки та вивезення деревини, що, своєю чергою, також може мати вплив на довкілля.

Тому виключення обов'язковості ОВД перед прийняттям рішення про проведення суцільної санітарної рубки може бути використано як спосіб для зловживань, який спричинить неконтрольовані вирубки лісів, що в кінцевому результаті матиме значний вплив на довкілля та біорізноманіття, оскільки такі рубки призводять до миттєвої зміни середовища існування живих організмів.

Також законопроектом № 9516 не повною мірою враховуються положення Регламенту (ЄС) 2023/1115. Так, у преамбулі Регламенту, зокрема, зазначається, що

---

<sup>11</sup> JUDGMENT OF THE COURT (Eighth Chamber) 7 August 2018 in Case C-329/17, ЕУ:С:2018:640. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj>

<sup>12</sup> Санітарні правила в лісах України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19#n2>

інтенсивне управління одновіковими лісами шляхом суцільних рубок і видалення сухоостою може мати серйозний вплив на цілі середовища існування (пункт 9).

Тому положення Регламенту (ЄС) 2023/1115 зобов'язують всіх операторів і трейдерів, які мають справу з певними продуктами, зокрема із деревиною, проводити ретельну перевірку ланцюга створення вартості (тобто перевірку послідовності дій спрямованих на створення продукту та його кінцевої вартості, що дозволяє відслідкувати походження складових продукту).

Дія нового Регламенту (ЄС) 2023/1115 поширюється також на товари, які містять або були виготовлені із використанням деревини, щоб переконатися, що товари та продукція не є результатом нещодавніх (після 31 грудня 2020 року) рубок та деградації лісів. При цьому під «деградацією лісів» розуміється перетворення пралісів або лісів, що природно відновлюються, на плантаційні ліси або інші лісисті землі.

Важливо зазначити, що на відміну від попередніх актів права ЄС про незаконну вирубку лісу та пов'язану з нею торгівлю, Регламент (ЄС) 2023/1115 стосується вирубки лісів, яка є законною відповідно до законодавства держави-виробника. Тобто Регламент (ЄС) 2023/1115 буде застосовуватися, у тому числі, до товарів та продукції, виробленої в результаті всіх законних видів вирубки лісу, включаючи санітарні рубки.

Також зважаючи на той факт, що відповідно до Реєстру лісорубних квитків<sup>13</sup> поширеним способом заготівлі комерційної деревини в Україні є санітарні рубки (суцільні санітарні рубки та вибіркові санітарні рубки), законопроект № 9516, серед іншого, має враховувати положення Регламенту (ЄС) 2023/1115.

Метою Директиви 92/43/ЄЕС є сприяння забезпеченню біорізноманіття шляхом збереження природних оселищ та дикої фауни і флори на території держав-членів. Для виконання цілей Директиви 92/43/ЄЕС в ЄС було створено узгоджену європейську екологічну мережу спеціальних територій збереження «Natura 2000» (частина третя статті 3).

Ця мережа складається з ділянок, на яких представлені типи природних оселищ, а також оселища видів тварин і рослин, перелік яких наводиться в додатках до Директиви. Мережа «Natura 2000» створює можливість для підтримання або, у відповідних випадках, відновлення сприятливого статусу збереження типів природних оселищ та оселищ видів тварин і рослин у межах їх природних ареалів.

Положеннями Директиви 92/43/ЄЕС передбачено, що будь-який план або проект, який не має безпосереднього зв'язку з управлінням відповідною ділянкою та не є необхідним для управління ним, але з великою ймовірністю матиме на нього значний вплив окремо або в поєднанні з іншими планами або проектами, повинен проходити належне оцінювання щодо впливу на таку ділянку з огляду на цілі збереження, визначені для такої ділянки. При цьому компетентні національні органи повинні надавати згоду на впровадження плану або проекту лише після того,

---

<sup>13</sup> Реєстр лісорубних квитків. URL: <https://data.gov.ua/dataset/cf1da2b5-c056-40ac-bad4-26979bbeae92>

як переконалися, що такий план чи проект не матиме негативного впливу на цілісність відповідної ділянки та, у відповідних випадках, після з'ясування думки суспільства.

Водночас звертаємо увагу, що у процесі вступу до ЄС Україна зобов'язана буде імплементувати також Директиву 92/43/ЄЕС та приєднатися до мережі «Natura 2000». При цьому до цієї мережі можуть входити також і території, у тому числі й ліси, які наразі в Україні не мають охоронного статусу, але потенційно можуть бути природним оселищем або оселищем видів тварин і рослин у розумінні Директиви 92/43/ЄЕС.

Враховуючи вищевикладене, виключення обов'язковості проведення ОВД для суцільних санітарних рубок може мати негативний вплив на збереження природних оселищ дикої фауни і флори, а тому положення законопроекту № 9516, які стосуються, зокрема процедури прийняття рішення про таку рубку, мають, серед іншого, узгоджуватися з положеннями Директиви Ради 92/43/ЄЕС.

## ***2.2. Відповідність законопроекту № 9516 Резолюціям Конференції міністрів із захисту лісів в Європі (Forest Europe).***

Окрему увагу слід звернути на резолюції та декларації, які приймаються на Конференції міністрів із захисту лісів в Європі (The Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – MCPFE, а з листопада 2009 року – Forest Europe). Forest Europe – це загальноєвропейський добровільний політичний процес на міністерському рівні для сприяння сталому управлінню європейськими лісами. Завдяки цьому процесу розробляються керівні принципи, критерії та індикатори сталого управління лісами та інші інструменти для сприяння сталому управлінню лісами (Sustainable forest management, SFM). На кожній конференції узгоджується спільна політична декларація та приймаються різні резолюції з метою розробки спільних стратегій для 46 держав-учасниць та ЄС щодо того, як захистити ліси та раціонально ними управляти. Держави-учасниці Forest Europe зобов'язуються виконувати на національному рівні прийняті резолюції. Україна також є державою-учасницею Forest Europe. Неєвропейські країни та різні міжнародні організації також беруть участь у процесі Forest Europe як спостерігачі<sup>14</sup>.

Так, Резолюцією Н1 «Загальні принципи сталого господарювання в лісах Європи» 1993 року закріплено, що практика управління лісами повинна належним чином враховувати захист екологічно вразливих територій, збереження первинних і кульмінаційних лісів, територій культурної спадщини й ландшафту, збереження якості та кількості води, а також підтримку та розвиток інших захисних функцій лісів, таких як захист водних і сільськогосподарських екосистем і захист від повеней, ерозії та лавин. Зазначається, що заліснення повинно проводитися таким

---

<sup>14</sup> Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Wikipedia. URL: <https://foresteurope.org/>

чином, щоб не завдавати негативного впливу на екологічно важливі або варті уваги ділянки та ландшафти<sup>15</sup>.

У Резолюції Н2 «Загальні принципи збереження різноманіття європейських лісів»<sup>16</sup> 1993 року збереження та відповідне збільшення біорізноманіття має бути важливим оперативним елементом сталого управління лісами і має відповідним чином розглядатися разом з іншими цілями, установленими для лісів, у політиці лісового господарства та законодавстві. Збереження й належне збільшення біорізноманіття в лісах має базуватися як на конкретних, практичних, рентабельних та ефективних системах оцінки біорізноманіття, так і на методах оцінки впливу на біорізноманіття обраних методів лісорозробки та управління.

Отже, принципи вищезгаданих резолюцій містять прямі вказівки на необхідність оцінки впливу обраних методів лісорозробки на законодавчому, адміністративному та практичному рівні, а також вимоги щодо недопущення негативного впливу на екологічно важливі або варті уваги ділянки та ландшафти під час заліснення. З огляду на викладене, потребує додаткової уваги положення законопроекту № 9516 щодо лісорозведення в окремих природних зонах (зокрема, у степу й лісостепу), а також порогового рівня площі, з якого обов'язково проводиться оцінка впливу на довкілля.

Означене також корелюється з положеннями Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті<sup>17</sup> та Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті<sup>18</sup>, якими передбачено, що вирубка лісів на великих площах віднесена до переліку видів діяльності, щодо яких встановлено обов'язкові процедури оцінки впливу на довкілля. Таким чином, до санітарних рубок доцільно встановити у законодавстві порогові значення чи критерії.

### ***2.3. Досвід держав-членів ЄС у сфері лісокористування в частині оцінки впливу на довкілля.***

Законом про ліси Естонії та Правилами ведення лісового господарства в Естонії детально регламентуються: види дозволеної вирубки; строки її проведення; характеристика насаджень, які дозволяють проводити рубку деревини в насадженнях; мінімальний обсяг базової площі та густоти верхнього шару насадження після рубки; максимальний обсяг деревини, дозволеної до вирубки протягом року; мінімальна кількість дерев для природного поновлення, необхідна

---

<sup>15</sup> Resolution № H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe from 16-17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: [https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC\\_helsinki\\_resolutionH1.pdf](https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf)

<sup>16</sup> Resolution № H2 General Guidelines for the Conservation of the Biodiversity of European Forests: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe from 16-17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: [https://www.rvr.ch/wp-content/uploads/2020/11/Helsinki\\_resolution\\_1993.pdf](https://www.rvr.ch/wp-content/uploads/2020/11/Helsinki_resolution_1993.pdf)

<sup>17</sup> Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Закон України від 19 березня 1999 року N 534-XIV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_272#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text)

<sup>18</sup> Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Закон України від 1 липня 2015 року № 562-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19#n2>



перед початком наступного етапу рубок; вимоги щодо захисту дерев тощо. Посадка заміни (нових дерев) при певних видах рубки визначається як додаткова умова для рубки дерев. Суцільна рубка здійснюється за дозволом Екологічної ради на підставі експертної оцінки охорони лісу. Рубка, що проводиться на охоронюваному природному об'єкті, здійснюється відповідно до плану управління та плану заходів з охорони та контролю<sup>19</sup>.

Обов'язковій оцінці впливу на довкілля підлягає діяльність, що може призвести до значного впливу на нього (відповідно до § 6<sup>1</sup> Закону Естонії про оцінку впливу на довкілля та систему управління довкіллям від 22 травня 2005 року<sup>20</sup>). До видів діяльності, що призведе до значного впливу на довкілля, віднесено: діяльність із будівництва нової осушувальної системи на лісових або водно-болотних угіддях площею понад 100 га; вирубку земель лісового фонду площею понад 100 га; діяльність, обов'язковість проведення оцінки впливу на довкілля якої визначається документом стратегічного планування, що є основою такої діяльності.

Попереднє прийняття рішення щодо початку проведення ОВД здійснюють компетентні органи у сферах, визначених постановою Уряду<sup>21</sup>. У разі ініціювання ОВД розгляд заяви про надання дозволу на діяльність призупиняється до закінчення процедури ОВД. У лісовому господарстві попередня оцінка передбачена для: зміни цільового призначення земельної ділянки, якщо площа земельної ділянки перевищує 100 га; першого заліснення земельної ділянки площею понад 100 га із метою зміни способу використання землі.

У **Швеції** ліс відповідно до Закону про лісове господарство<sup>22</sup> є національним надбанням.

Різні види вирубки лісів мають особливості регламентації і здійснюються зазвичай за дозволом компетентного органу. Щоб вирубка була дозволена, вона повинна сприяти розвитку лісів, а проріджені площі мають бути придатними до відновлення. Запас деревини після вирубки повинен бути настільки великим, щоб використовувалися лісопродуктивні можливості землі. Не можна проводити рубки омоложення до досягнення лісом певного віку. Для насаджень, де переважають хвойні породи, мінімальний дозволений вік коливається від 45 до 100 років, залежно від продуктивної здатності землі. Бук можна рубати для омоложення не раніше, ніж у 80 років, а дуб – у 90 років. Насадження, деревина яких не менше ніж наполовину складається з берези, осики або вільхи, дозволяється рубати у віці 35 років. Для широколистих лісів обов'язковою умовою вирубки є відновлення території.

<sup>19</sup> Forest Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521032019004/consolide/current> (дата звернення: 21.10.2023)

<sup>20</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032023077#para6lg4>

<sup>21</sup> Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu Vastu võetud 29.08.2005, No 224. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122092020003?dbNotReadOnly=true>

<sup>22</sup> Skogsvårdslag (1979:429). URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skogsvardslag-1979429\\_sfs-1979-429/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skogsvardslag-1979429_sfs-1979-429/)

До повноважень Уряду віднесено затвердження вимог до проведення вирубки, а також визначення видів діяльності, урегульованих Законом про лісове господарство, що потребують проведення ОВД. Це, насамперед, стосується видів діяльності та територій, визначених Екологічним Кодексом, у тому числі, діяльності на природних територіях (спеціальні охоронні території, спеціальні природоохоронні зони), які повинні охоронятися або охороняються відповідно до міжнародних зобов'язань, права ЄС або національних регламентів щодо охорони природних територій. Крім того, уряд може видавати нормативні акти, згідно з якими певні види діяльності та заходи можуть або не повинні спричиняти значний вплив на довкілля, щодо яких проведення ОВД є обов'язковим чи здійснюється за певних умов.

Згідно з постановою Уряду про екологічну оцінку<sup>23</sup> до проектів, що підлягають стратегічній екологічній оцінці, відносяться: програми та проекти відновлення лісів або вирубки лісів із метою зміни землекористування; використання невикористовуваної землі або частково незайманих природних територій для інтенсивного сільського господарства. Постановою Уряду про екологічну оцінку не визначено вичерпний перелік діяльності, що підлягає ОВД, водночас визначено критерії оцінювання (характеристика діяльності, місце, тип і відмінні характеристики можливих наслідків), які необхідно брати до уваги компетентному органу при оцінюванні того, чи спричиняє діяльність або захід вплив на довкілля і чи потребує проведення ОВД.

Відповідно до Екологічного кодексу **Франції** екологічній оцінці підлягають операції (дії) на території природних заповідників та на особливих природоохоронних територіях (Natura 2000), лісгосподарські операції з освоєння земель та розчищення, що охоплюють загальну площу, навіть фрагментарну, яка дорівнює або перевищує 25 га<sup>24</sup>. Проекти з розчищення для реконверсії та інша вирубка лісів із метою реконверсії земель, що охоплюють загальну площу понад 0,5 га, навіть фрагментарні, підлягають розгляду в кожному окремому випадку. Водночас Лісовий кодекс Франції передбачає прийняття стратегічних програмних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також планів сталого управління лісовим господарством, відповідно до яких здійснюється розвиток лісового господарства, проведення рубок і встановлюються конкретні правила управління лісовим господарством. Таким чином, забезпечується захист і розвиток лісів, а також лісовідновлення в рамках сталого управління, збереження лісових генетичних ресурсів і біорізноманіття, сприяння боротьбі зі зміною клімату тощо<sup>25</sup>. Охорона та розвиток лісів визнаються справами загального інтересу. Цей принцип обґрунтовує наявність обмеження права власності. Таким чином, там, де це не заборонено, законодавство про розчищення землі базується на процедурі

---

<sup>23</sup> Miljöbedömningsförordning (2017:966). URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobedomningsforordning-2017966\\_sfs-2017-966/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobedomningsforordning-2017966_sfs-2017-966/)

<sup>24</sup> Code de l'environnement. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074220/2023-09-11/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2023-09-11/)

<sup>25</sup> Code forestier. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000025244092/2023-09-11/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025244092/2023-09-11/)

адміністративного дозволу, запровадженого з метою збереження лісів та моніторингу розвитку лісових масивів.

У Законі про лісове господарство<sup>26</sup> Іспанії закріплено таке: принцип сталого управління лісами, а також сприяння розвитку лісового господарства та пов'язаних із ним економічних секторів; збереження, поліпшення та відновлення біорізноманіття лісових екосистем і видів; інтеграція в політику лісового господарства Іспанії цілей міжнародних дій щодо захисту довкілля, особливо в питаннях опустелювання, зміни клімату та біорізноманіття; адаптація лісів до змін клімату, сприяння управлінню, спрямованому на підвищення стійкості лісів до них, тощо.

Збереження лісів також посилюється шляхом встановлення обмежувальних умов для зміни лісокористування у спосіб, що спричиняє втрату функцій лісу незалежно від його форми власності чи правового режиму. Наприклад, забороняється зміна лісокористування вигорілих земель принаймні 30 років.

У питаннях вирубки лісів – за наявності проекту управління, плану ведення лісового господарства або іншого еквівалентного інструменту управління – власник лісу повинен надіслати декларацію про рубку до компетентного органу автономної громади для відповідної перевірки. За відсутності необхідних інструментів управління у власника, проведення вирубки потребує отримання попереднього адміністративного дозволу, за винятком короткочасної експлуатації деревини або рубок для домашнього господарства, де передбачено інформування компетентного органу. Відповідні норми повинні застосовуватися без шкоди приписам Закону про екологічну оцінку<sup>27</sup>, згідно з яким обов'язковій процедурі ОВД підлягають проекти: перетворення необроблених територій або природних чи напівприродних територій для сільськогосподарського використання на площі понад 50 га; що заплановані в охоронних територіях мережі Natura 2000, на охоронюваних природних територіях, на водно-болотних угіддях міжнародного значення (Ramsar), на природних територіях зі Списку всесвітньої спадщини, на охоронюваних територіях або зонах Конвенцій про охорону морського середовища Північно-Східної Атлантики (OSPAR) та для захисту морського середовища та прибережного регіону Середземного моря (ZEPIM) і в основних районах біосферних заповідників ЮНЕСКО; першого перетворення необроблених територій або природних чи напівприродних територій для сільськогосподарського використання на площі понад 10 га; відновлення лісів місцевими видами або зі зміною типу функціональності чи використання землі на площах понад 10 га; вирубки лісової рослинності для зміни цільового призначення або використання земель на площі понад 10 га.

Спрощеній ОВД за рішенням компетентного органу підлягають у кожному конкретному випадку проекти щодо відновлення лісів, вирубки лісової рослинності

---

<sup>26</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21339>

<sup>27</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>

та перетворення необроблених територій або природних чи напівприродних територій для сільськогосподарського використання з нижчими показниками.

У Німеччині Федеральний закон про збереження лісів і розвиток лісового господарства<sup>28</sup> спрямований на захист лісу через його економічні функції, важливість для довкілля, захисні та рекреаційні функції, забезпечення належного управління лісом в довгостроковій перспективі, сприяння розвитку лісового господарства й досягненню балансу між інтересами громадськості та інтересами власників лісів. Початкове заліснення потребує схвалення компетентного органу. У схваленні може бути відмовлено, якщо вимоги просторового та державного планування суперечать лісонасадженням. Федеральні землі можуть встановлювати інші правила щодо початкового заліснення.

Крім того, забезпечується стале управління лісом у межах його цільового призначення. Федеральні землі також уповноважені регламентувати обов'язки власників лісів щодо проведення суцільної вирубки лісових ділянок та умов відновлення лісу.

Відповідно до Федерального закону про оцінку впливу на довкілля<sup>29</sup> ОВД підлягають такі проекти в лісовій галузі, як: перше заліснення на території площею 50 га і більше; вирубка лісу з метою переведення його в інший вид використання на площі 10 га і більше; проекти використання пустирів або напівприродних територій для інтенсивного сільськогосподарського використання на площі 20 га і більше.

Компетентний орган проводить попередню експертизу у два етапи для визначення зобов'язань ОВД для проектів:

- першого заліснення на території площею від 2 га і менше 20 га;
- вирубки лісу з метою переведення його в інший вид використання на площі від 1 га і менше 5 га;
- використання пустирів або напівприродних територій для інтенсивного сільськогосподарського використання на площі від 1 га і менше 10 га.

На першому етапі експертизи компетентний орган перевіряє, чи новий проект має особливі умови відповідно до визначених критеріїв захисту, що відображають насамперед належність місця розташування проекту до природоохоронних територій (природних і біосферних заповідників, національних парків, зон Natura 2000), та інші особливості (території із високою щільністю населення, області, де вже перевищено стандарти якості довкілля, встановлені нормативними актами ЄС, тощо). Однак, якщо перевірка на першому етапі показує, що немає особливих умов, зобов'язання щодо проведення ОВД не виникає. Коли ж перевірка показує наявність особливих умов, компетентний орган перевіряє на другому етапі, беручи до уваги визначені критерії характеристики проекту й можливого впливу на довкілля. Зобов'язання ОВД існує, якщо, на думку компетентного органу, новий

---

<sup>28</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BJNR010370975.html>

<sup>29</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/index.html#BJNR102050990BJNE002521360>

проект може мати вплив на довкілля. Відповідні критерії застосовуються до проектів у всіх галузях і видах діяльності.

#### **2.4. Відповідність законопроекту № 9516 державній екологічній політиці України та національному законодавству.**

У пояснювальній записці до законопроекту № 9516 зазначено, що він «розроблений з метою ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах, визначення термінів на законодавчому рівні щодо природних зон України, поділу території України за природними зонами в розрізі територіальних громад, спрощення процедури погодження та затвердження матеріалів лісовпорядкування та розрахункової лісосіки, підвищення ефективності поліпшення санітарного стану лісів, а також наближення природоохоронного законодавства України до вимог законодавства ЄС».

Стратегією<sup>30</sup> визначено, що законодавство України у сфері охорони навколишнього природного середовища, адаптоване до законодавства Європейського Союзу, спрямовано на досягнення національних пріоритетів та забезпечення його наближення до відповідних директив Європейського Союзу впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна.

Основними причинами виникнення проблем у лісовій сфері вбачаються недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства, відсутність правових та економічних механізмів тощо. Основну загрозу біологічному різноманіттю становлять діяльність людини та знищення природного середовища існування флори і фауни. Спостерігається катастрофічне зменшення площі територій водно-болотних угідь, степових екосистем, природних лісів, яке відбувається внаслідок розорювання земель, вирубування лісів із подальшою зміною цільового призначення земель, осушення або обводнення територій, промислового, житлового та дачного будівництва тощо<sup>31</sup>.

Як зазначається у Стратегії, оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості у 20 відсотків, для досягнення якого необхідно створити більше двох мільйонів гектарів нових лісів. Водночас створення нових лісів не повинне здійснюватися шляхом заліснення унікальних степових ділянок. Так, статтею 82 Лісового кодексу України<sup>32</sup> забороняється здійснювати лісорозведення на степових ділянках.

<sup>30</sup> Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

<sup>31</sup> Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

<sup>32</sup> Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

Таким чином, положення законопроекту № 9516 щодо особливостей оцінки впливу на довкілля лісорозведення у природних зонах «Українського лісостепу» та «Українського степу» суперечить законодавству України.

Із метою підвищення рівня екологічної безпеки Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 вересня 2022 року «Про охорону, захист, використання та відтворення лісів України в особливий період»<sup>33</sup> (далі – Рішення РНБО) Кабінету Міністрів України доручено внести зміни до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» стосовно перегляду розміру площ насадження лісу та санітарних рубок лісу в контексті застосування оцінки впливу на довкілля.

Отже, враховуючи виклики та загрози національній безпеці України у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів України, зумовлені дисбалансом між екологічними, економічними та соціальними функціями ведення лісового господарства, недосконалістю нормативно-правової бази, недостатнім фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням функціонування лісової галузі в особливий період, запропоновані положення законопроекту № 9516 щодо виключення суцільних санітарних рубок на площі понад 1 гектар як об'єкта оцінки впливу на довкілля, на нашу думку, суперечать плану дій держави щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів України в особливий період.

Слід зазначити, що вищезгаданим Рішенням РНБО передбачено перегляд розміру площ санітарних рубок лісу, а не виключення їх взагалі. Враховуючи, що оцінка впливу на довкілля є одним з основних інструментів забезпечення екологічної безпеки, суперечливою видається пропозиція щодо виключення суцільних санітарних рубок із переліку проектів, що підлягають ОВД, із погляду впливу такого рішення на рівень екологічної безпеки.

### **III. Висновки та пропозиції**

Законопроект № 9516 у цілому не суперечить міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері євроінтеграції, проте не корелюється з деякими положеннями актів права ЄС. Зокрема, виключення обов'язковості проведення ОВД для суцільних санітарних рубок може мати значний вплив на довкілля, збереження природних оселищ, дикої фауни і флори, а тому положення законопроекту № 9516, які стосуються, зокрема процедури прийняття рішення про таку рубку, мають, серед іншого, узгоджуватися з положеннями Директиви Ради 92/43/ЄЕС та Директиви 2011/92/ЄС.

Досвід зарубіжних держав свідчить про диференційований підхід до лісокористування, однак з обов'язковою вимогою до збереження біорізноманіття та проведення ОВД. Для більшості держав властивим є визначення спеціальним законом чи підзаконним актом про ліси та ОВД переліку порогових показників для проектів у лісовій галузі, що можуть мати негативний вплив на довкілля і потребують ОВД.

---

<sup>33</sup> Про охорону, захист, використання та відтворення лісів України в особливий період: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 вересня 2022 року, введеному в дію Указом Президента України від 29 вересня 2022 року № 675/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-22#Text>

Крім того, аналіз положень Лісового кодексу України, Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року та Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 вересня 2022 року «Про охорону, захист, використання та відтворення лісів України в особливий період» свідчить про суперечливість запропонованих законопроектом № 9516 положень щодо лісорозведення у природних зонах «Українського лісостепу» та «Українського степу», а також виключення суцільних санітарних рубок з об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають ОВД.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*