

Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо відповідності положень Лісового кодексу України актам права ЄС*

***Анотація.** В Аналітичній записці викладено результати аналізу положень Лісового кодексу України на предмет їх відповідності положенням актів права ЄС у відповідній сфері та наведено поточний стан прогресу України в адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.*

***Ключові слова:** Лісовий кодекс України, ліси, довкілля, знеліснення, деградація лісів, екологія, євроінтеграція, право ЄС.*

Вступна частина.

Однією з цілей сталого розвитку України на період до 2030 року визначено захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьбу з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель, зупинку процесу втрати біорізноманіття¹.

В Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року² зазначено, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, тому 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.

Зауважимо, що в праві ЄС відсутній єдиний базовий акт у сфері лісівництва, а тому доцільнішим та ефективнішим є підхід імплементації кожного цілісного акта права ЄС до низки нормативно-правових актів України, ніж підхід внесення змін до кожного нормативно-правового акта України окремих положень актів права ЄС. Останній може призвести до фрагментарної адаптації законодавства України до актів права ЄС. Відтак, в Аналітичній записці проаналізовано необхідність внесення змін не лише до Лісового кодексу України, а й до інших законодавчих актів України у сфері лісівництва.

Основна частина.

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року основними проблемами лісової сфери в Україні визначаються: недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства; відсутність правових та економічних механізмів, стимулювання запровадження природозберігаючих технологій; недосконалість податкової бази, а також нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під полезахисними лісовими смугами. Координація робіт з охорони та відтворення лісів здійснюється центральними (у лісах державної власності) та

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

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

місцевими органами виконавчої влади (у лісах комунальної власності). Близько 0,8 мільйона гектарів лісових земель державної власності (у тому числі полежахисні лісові смуги) не передані в користування і віднесені до земель запасу. Нечітке визначення правового статусу щодо управління землями під полежахисними лісовими смугами призводить до істотного погіршення стану насаджень та їх загибелі. Відсутність системи фінансування лісогосподарської діяльності, особливо у східних і південних регіонах України, призвела до припинення робіт із створення захисних лісових насаджень на малопродуктивних і деградованих землях та невиконання попереджувальних протипожежних заходів у лісах, що підвищило ризик виникнення лісових пожеж, осередків шкідників і хвороб лісу, всихання лісів і погіршення екологічної ситуації³.

Основними проблемами у сфері лісового господарства, які визначені Державною стратегією управління лісами України до 2035 року, є: необхідність забезпечення балансу між екологічними, економічними та соціальними функціями ведення лісового господарства; недосконалий розподіл функцій управління, що призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати їх виконання; незбалансованість системи правовідносин між суб'єктами лісового господарства з урахуванням можливої наявності конфлікту інтересів; високий рівень корупції та незаконної діяльності в лісах; дисбаланс фінансового забезпечення лісогосподарської діяльності, відсутність належного фінансування заходів з ведення лісового господарства та дефіцит відповідних фахівців у галузі; погіршення санітарного стану лісів; недостатня лісистість території України; застаріла інформація про ліси та лісове господарство України; ускладнення реалізації прав власності (користування) на ліси; відсутність механізмів управління лісами комунальної власності; відсутність економічних механізмів стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів, охорони, захисту, розширеного відтворення лісів, зокрема на землях приватної власності; відсутність прозорого механізму продажу деревини; незаконні рубки та обіг незаконно добутої деревини; низький рівень довіри до лісівників у суспільстві; низька відвідуваність лісів громадянами для рекреаційних цілей; недостатній рівень рекреаційної та екоосвітньої інфраструктури в лісах та місцях масового відпочинку населення; гендерна нерівність – недостатнє представництво жінок у лісовому господарстві, особливо на керівних та відповідальних посадах; шкода та збитки, завдані лісовому господарству внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України⁴.

Поняття сталого лісового менеджменту було визначено на Міністерській Конференції з питань захисту лісів в Європі в м. Гельсінкі у 1993 році. Терміни, визначені в Постанові Ради Європи про Лісову Стратегію ЄС 1998 року та пізніше в Лісовому Плані Дій 2006 року, зокрема щодо визначення сталого управління лісами, відповідають змісту визначень, затверджених на Конференції.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

⁴ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>

Поміж іншого, до системи нормативних актів, які регулюють суспільні відносини у сферах використання земель, зокрема лісового та природно-заповідного фонду, включаються також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що прямо передбачено статтею 9 Конституції України.

Україна є стороною низки міжнародних договорів у сфері охорони флори і фауни, зокрема:

- Конвенції про охорону дикої фауни і флори і природних середовищ існування в Європі 1979 року (Бернська конвенція), ратифікованої із застереженнями 29 жовтня 1996 року;

- Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення 1973 року (CITES), ратифікованої 14 травня 1999 року;

- Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 року (Боннська конвенція), ратифікованої 19 березня 1999 року.

Угода 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) є важливим документом, який визначає зобов'язання України, зокрема, у сфері лісового господарства, протидії незаконним рубкам та збереження біорізноманіття.

Із набуттям Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, екологічні зобов'язання у сфері охорони довкілля, зокрема щодо управління лісовими ресурсами значно розширюються. У рамках переговорного процесу особливе значення має Розділ 27 «Довкілля і зміна клімату», який охоплює комплексний підхід до збереження природних екосистем, включно з лісами. Це вимагає від України узгодження політики у сфері лісового господарства із низкою актів права ЄС.

Стаття 294 Угоди про асоціацію встановлює умови торгівлі лісовою продукцією та визначає, що з метою сприяння сталому управлінню лісовими ресурсами Сторони зобов'язуються працювати разом для покращення правозастосування та управління в лісовій галузі, а також сприяють торгівлі легальною і сталою лісовою продукцією. Відповідно до статей 363 та 365 Угоди про асоціацію, поступове наближення до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля та імплементація політики з питань зміни клімату здійснюються відповідно до Додатків ХХХ та ХХХІ до Угоди про асоціацію. Стаття 360 Угоди про асоціацію закріплює, що сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони довкілля й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки⁵. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема шляхом покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери

⁵ 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 червня 2014 р.. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

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 довкілля, та багатосторонні угоди у цій сфері. Статтею 363 визначено, що поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди⁶.

Згідно з Додатком ХХХІ до Угоди про асоціацію Україна також зобов'язана імплементувати у сфері управління довкіллям та екологічної політики положення Директиви Європейського Парламенту та Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проєктів на довкілля (далі – Директива 2011/92/ЄС)⁷.

Відповідно до Звіту України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементатії актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) за 2023 рік⁸ (див. Рис. 1).

Наразі в Україні відбувається комплексне реформування системи управління лісами для забезпечення охорони та захисту лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкоджень внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, а також інших правопорушень лісового та екологічного законодавства.

Важливим є прийняття законопроекту про ринок деревини, який вже зареєстровано у Верховній Раді України, та який стане основою для подальшої імплементатії актів права ЄС у цій сфері.

Рис. 1

Важливим елементом оцінки процесу європейської інтеграції України є звіти Європейської Комісії щодо прогресу у межах Пакету розширення. У Звіті щодо прогресу України у межах Пакету розширення 2023 року⁹ та Звіті щодо прогресу України у межах Пакету розширення 2024 року¹⁰ відображається фактичний стан реформи лісового законодавства України та зосереджується увага на основних викликах і пріоритетах, які Україна має врахувати для подальшого наближення законодавства до права ЄС у зазначеній сфері (див. Рис. 2, 3, 4 і 5).

⁶ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1777-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>

⁷ Директива Європейського Парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проєктів на довкілля (кодифікація). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-11#Text

⁸ Звіт України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементатії актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). 2023. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2023 Report. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

¹⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

Загальний огляд досягнутого Україною прогресу у 2023 році

<ol style="list-style-type: none"> 1. У червні 2022 року удосконалено механізми охорони лісів. 2. У грудні 2022 року Уряд України затвердив зміни до правил відтворення лісів, які забороняють використання інвазивних видів дерев. 3. У травні 2023 року Уряд України затвердив перелік інвазивних видів дерев. 4. У липні 2022 року було прийнято План заходів з реалізації Стратегії біобезпеки та біологічного захисту на 2022-2025 роки, який також охоплює заходи щодо інвазивних видів дерев. 	<p>Законодавство України частково узгоджене з положеннями Регламенту (ЄС) 995/2010 Європейського Парламенту та Ради від 20 жовтня 2010 року, що встановлює обов'язки операторів, які розміщують деревину та лісоматеріали на ринку та Регламенту Ради (ЄС) 2173/2005 від 20 грудня 2005 року про запровадження схеми ліцензування FLEGT для імпорту деревини до Європейського Співтовариства. Однак існує високий ризик невідповідності.</p>
--	--

Рис. 2

Пріоритети подальшого реформування

- Забезпечення потенціалу для створення та управління об'єктами Natura 2000, а також імплементація вже прийнятого законодавства.
- Посилення незалежності і спроможності моніторингу та контролю за видачею ліцензій, рубками і продажем лісової продукції.

Рис. 3

Загальний огляд досягнутого Україною прогресу у 2024 році

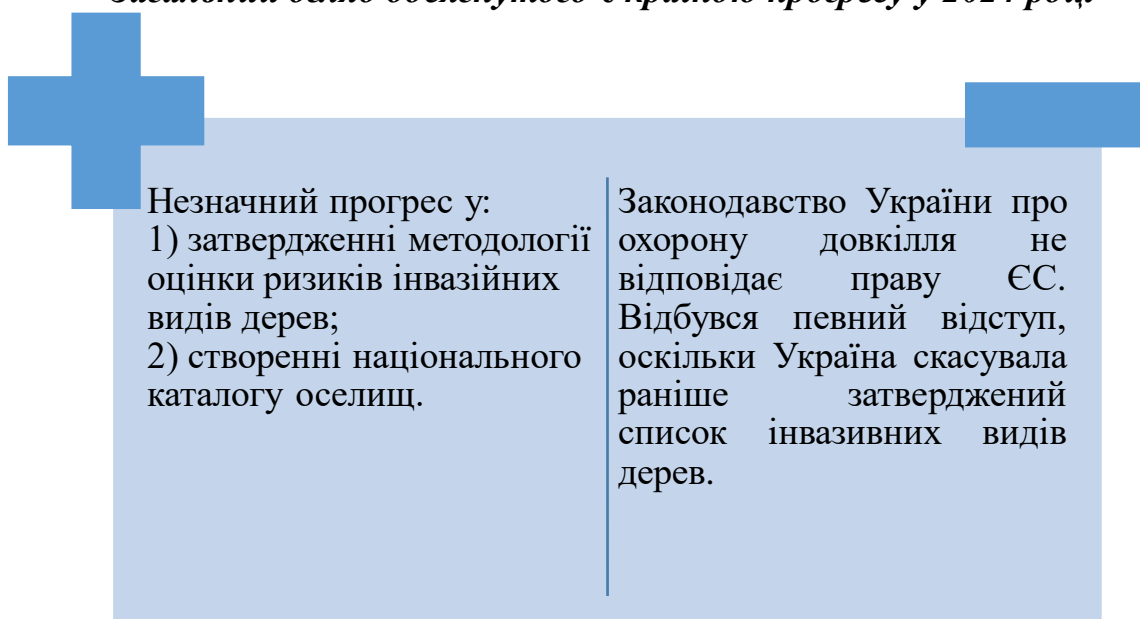


Рис. 4

Пріоритети подальшого реформування

- Україні необхідно прийняти закон про підтвердження сталого походження деревини та інших товарів, які можуть призвести до вирубки та деградації лісів.
- Поточні законодавчі зусилля щодо управління лісовим господарством потребують оновлення з урахуванням 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 із знищенням і деградацією лісів, та про скасування Регламенту (ЄС) 995/2010.

Рис. 5

Також варто зауважити, що План для Ukraine Facility, який включає реформи, що відповідають зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію, містить завдання (зобов'язання), зокрема, пов'язанні із відновленням та збереженням природних ресурсів¹¹ (див. Табл. 1).

Табл. 1

Завдання (зобов'язання)	Індикатор виконання	Ціль і потенціал зростання	Строк виконання
Прийняття Закону України, яким буде врегульовано питання підтвердження сталості походження деревини та інших товарів, що можуть призвести до	Набрання чинності Законом України, який врегулює питання щодо підтвердження сталості походження деревини та інших товарів, що можуть призвести до знеліснення	Посилення спроможності відстеження походження деревини та запровадження системи добровільної сертифікації готової продукції деревообробки з метою запобігання використанню нелегально виготовленої деревини	II квартал 2026 року

¹¹ План для реалізації Ukraine Facility 2024-2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

<p>знецінення та деградації лісів.</p>	<p>та деградації лісів, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> - створення прозорої та незалежної системи відстеження та контролю за рухом деревини і продукції з неї шляхом розширення використання існуючої системи електронного обліку деревини для боротьби з незаконними рубками, вирубною та деградацією лісів; - впровадження системи сертифікації виробів з деревини та поширення існуючої системи сертифікації заготовленої деревини на всі операції з торгівлі деревиною; - встановлення вимог до походження деревини, зокрема виробів з деревини під час торгівлі. 	<p>шляхом удосконалення та розширення дії існуючої системи відстеження деревини на всі операції, пов'язані з торгівлею деревиною та виробами з деревини, що дасть змогу унеможливити продаж нелегально заготовленої деревини та зменшити незаконні рубки, а також <i>імплементувати Регламент Ради (ЄС) 2173/2005 від 20 грудня 2005 року про встановлення схеми ліцензування FLEGT для імпорту деревини до Європейського Співтовариства та Регламент (ЄС) 2023/1115 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про надання доступу на ринок Союзу та експорт із Союзу певних товарів і продуктів, пов'язаних із знищенням і деградацією лісів, і про скасування Регламенту (ЄС) № 995/2010.</i></p>	
--	--	--	--

Регламент (ЄС) 2023/1115 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про надання доступу на ринок Союзу та експорт із Союзу певних товарів і продуктів, пов'язаних із знищенням і деградацією лісів, і про скасування Регламенту (ЄС) № 995/2010 (далі – Регламент (ЄС) 2023/1115) встановлює обов'язкові правила для операторів і продавців з Європейського Союзу, які постачають на ринок ЄС або експортують з ЄС деревину, каучук, велику рогату худобу, каву, какао, пальмову олію та сою, з метою:

- мінімізації внеску ЄС у глобальне знецінення та деградацію лісів;
- зменшення внеску ЄС у викиди парникових газів і глобальну втрату біорізноманіття.

Водночас відповідно до положень цього Регламенту під «операторами» слід розуміти будь-яку фізичну або юридичну особу, яка в процесі господарської діяльності розміщує відповідну продукцію на ринку або експортує її. У той час як «продавець» означає будь-яку особу в ланцюгу постачання (крім оператора), яка в процесі господарської діяльності забезпечує доступність відповідних товарів на ринку.

Регламент (ЄС) 2023/1115 є частиною Стратегії ЄС з біорізноманіття на період до 2030 року, Нової Лісової стратегії ЄС на період до 2030 року та

Європейської зеленої угоди. Цей Регламент встановлює обов'язкові правила належної перевірки операторів і продавців, які розміщують на ринку ЄС або експортують з ринку ЄС такі товари як пальмова олія, велика рогата худоба, деревина, кава, какао, каучук і соя. Правила, визначені у Регламенті, також застосовуються до низки похідних продуктів, таких як шоколад, меблі, папір для друку і деяких продуктів, отриманих з пальмової олії (наприклад, які використовуються у засобах особистої гігієни).

Будь-який оператор або продавець, який розміщує ці товари на ринку ЄС або експортує з нього, повинен довести, що продукція не походить з нещодавно вирубаних лісів або не сприяла деградації лісів.

Товари та продукція, на які поширюється дія Регламенту (ЄС) 2023/1115, не можуть продаватися або експортуватися в ЄС або з ЄС, якщо не виконані всі умови:

- такі товари і продукція вироблені без вирубки лісів;
- вони вироблені згідно з відповідним законодавством держави-виробника;
- на них поширюється дія заяви про належну перевірку¹².

Разом із тим перед розміщенням відповідних товарів та продукції на ринку або їх експортом оператори повинні провести належну перевірку, щоб довести, що вони відповідають встановленим умовам.

Оператори не повинні розміщувати відповідні товари та продукцію на ринку або експортувати їх без попереднього подання заяви про належну перевірку. Оператори, які на основі належної перевірки дійшли висновку про відповідність встановленим умовам, повинні перед введенням в обіг або експортом товарів і продукції надати заяву про належну перевірку компетентним органам.

Регламент (ЄС) 2023/1115 також передбачає створення системи порівняльного аналізу, яка визначає рівень ризику, пов'язаного із знелісненням та деградацією лісів (низький, середній або високий) для держав-членів ЄС та держав, що не є членами ЄС. Ступінь ризику визначає рівень зобов'язань економічних операторів та органів влади держав-членів щодо проведення інспекцій та перевірок, посилюючи моніторинг для держав з високим ступенем ризику та спрощуючи належну перевірку для держав з низьким ступенем ризику.

Для того, щоб переконатися в ефективності виконання зобов'язань, кожна держава-член ЄС повинна проводити перевірки:

- 9% операторів, які працюють з продукцією з держав з високим ступенем ризику, а також 9% відповідних товарів і продукції, розміщених/доступних на їхньому ринку або експортованих з нього державами з високим ступенем ризику;
- 3% операторів, що працюють із товарами і продукцією з держав зі стандартним ступенем ризику;
- 1% операторів, які працюють із товарами і продукцією з держав із низьким ступенем ризику.

¹² Application of EUDR Regulation on deforestation-free products delayed until December 2025. *European Commission*. URL: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/application-eudr-regulation-deforestation-free-products-delayed-until-december-2025>

Також цей Регламент містить положення щодо санкцій, які держави-члени повинні забезпечити, щоб вони були ефективними, пропорційними та превентивними.

Варто відмітити, що лісове законодавство України наразі не приведено у повну відповідність до положень Регламенту (ЄС) 2023/1115. Так відповідно до статті 2 Регламенту (ЄС) 2023/1115, ліс означає земельну ділянку площею понад 0,5 гектара з деревами заввишки понад п'ять метрів і покриттям крони понад 10% або деревами, які можуть досягати цих порогів, за винятком переважно сільськогосподарських або міських земель. У той же час, відповідно до статті 1 Лісового кодексу України (далі – ЛКУ)¹³, ліс – це тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

Також Регламент (ЄС) 2023/1115 містить й інші визначення таких понять, як «оператор», «продавець», а також:

- «зnelіснення» (deforestation), що означає перетворення лісів на сільськогосподарські угіддя, незалежно від того, спричинене воно людиною чи ні;

- «деградація лісів» (forest degradation), що означає структурні зміни лісового покриву, що мають форму перетворення (а) пралісів або лісів, що природно відновлюються у плантаційні ліси або в інші лісисті землі; або (б) пралісів у висаджений ліс;

- «природно відновлюваний ліс» означає ліс, що переважно складається з дерев, створених шляхом природного відновлення; він охоплює будь-яку з наведених нижче категорій: (а) ліси, для яких неможливо розрізнити чи є вони насадженими, чи природно відновленими; (б) ліси з поєднанням природно відновлених місцевих порід дерев і насаджених або висіяних дерев, та де очікується, що природно відновлені дерева становитимуть основну частину деревостану при досягненні віку стиглості; (в) лісостани з дерев, що виникли в результаті природного відновлення; (г) природно відновлені дерева інтродукованих порід;

- «висаджений ліс» означає ліс, що складається переважно з дерев, створених шляхом посадки та/або цілеспрямованого висівання, за умови, що висаджені або висіяні дерева, за очікуваннями, становитимуть понад 50 % деревостану у зрілому віці; він включає лісосіки з дерев, які були спочатку висаджені або висіяні; та інші терміни.

Також звертаємо увагу, що відповідно до цього ж Регламенту праліс – це природно відновлений ліс з місцевих порід дерев, де немає чітко видимих ознак людської діяльності, а екологічні процеси не зазнали значних порушень. Водночас відповідно до ЛКУ праліс (пралісові екосистеми) – споконвічний,

¹³ Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

стародавній ліс (природні лісові екосистеми), що сформувався природним шляхом і в ході розвитку не зазнав безпосереднього антропогенного впливу.

Отже, ЛКУ наразі не містить низки термінів, які використовуються у Регламенті (ЄС) 2023/1115, а окремі терміни децю відмінні за своєю суттю. Така ситуація може ускладнити гармонізацію національного законодавства із положеннями актів права ЄС, особливо в контексті запобігання знелісненню та деградації лісів. Для забезпечення відповідності українського законодавства вимогам Регламенту (ЄС) 2023/1115 доцільно розглянути можливість внесення відповідних змін до ЛКУ.

Крім того, лісове законодавство України не містить механізму належної перевірки, яка відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2023/1115 зобов'язує операторів довести, що їхня продукція не спричинила знеліснення або деградацію лісів.

Серед іншого, Регламент (ЄС) 2023/1115 зобов'язує операторів збирати інформацію, документи та дані, які підтверджують, що відповідна продукція відповідає вимогам цього Регламенту. З цією метою оператор повинен збирати, упорядковувати та зберігати протягом п'яти років з дати введення в обіг або експорту відповідної продукції інформацію, доповнену доказами, що стосується кожного конкретного продукту.

Важливо зазначити, що оператори зобов'язані також збирати інформацію щодо географічного розташування (геолокації) всіх земельних ділянок, на яких були вироблені сировинні ресурси, які містить відповідна продукція або з яких вона була виготовлена, а також щодо дати або часового діапазону виробництва. Якщо відповідна продукція була виготовлена із сировинних ресурсів або містить сировинні ресурси, що вироблені на різних земельних ділянках, то до такої інформації має бути включено географічне розташування всіх цих земельних ділянок. Водночас будь-яке знеліснення або деградація лісів на таких земельних ділянках автоматично позбавляє всі відповідні товари та продукцію з цих земельних ділянок права бути розміщеними або доступними на ринку або експортованими.

Однак, законодавство України наразі не передбачає обов'язку збирати інформацію щодо географічного розташування (геолокації) всіх земельних ділянок, на яких були вироблені сировинні ресурси, які містить відповідна продукція, або з яких вона була виготовлена. До того ж наше законодавство не містить положень, які позбавляють права розміщувати на ринку товари та продукцію, виробництво якої призвело до знеліснення або деградації лісів.

Також звертаємо увагу, що Регламент (ЄС) 2023/1115 забороняє не лише знеліснення, а й деградацію лісів, тобто зменшення їхньої екологічної цінності. Разом із тим ЛКУ регулює вирубку, але не дає чітких критеріїв деградації лісів. Тобто українське законодавство не передбачає заборони на деградацію лісових екосистем. Водночас у процесі наближення національного законодавства до положень Регламенту (ЄС) 2023/1115 важливо врегулювати питання щодо встановлення санкцій за порушення наведених вище приписів (наприклад, продаж продукції з незаконно вирубленої деревини).

Варто зауважити, що на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону про ринок деревини (реєстр. № 4197-д від 10 вересня 2021 року), метою якого є врегулювання відносин, пов'язаних із обігом деревини, спрямованих на охорону довкілля та забезпечення належного функціонування відповідного ринку. Однак, у законопроекті, підготовленому до II читання, відсутні положення щодо імпорту деревини, її сертифікації тощо. Таким чином нівельовано виконання зобов'язань України щодо простежуваності деревини.

Так Регламент (ЄС) 2023/1115 передбачає, що санкції мають бути ефективними, пропорційними та превентивними і повинні, зокрема, включати:

- штрафи, пропорційні екологічній шкоді та вартості відповідних товарів або відповідної продукції, розраховуючи рівень таких штрафів таким чином, щоб забезпечити ефективне позбавлення відповідальних осіб економічної вигоди, отриманої від їхніх порушень, та поступово збільшуючи рівень таких штрафів за повторні порушення. У випадку вчинення порушення юридичною особою максимальна сума штрафу повинна становити щонайменше 4% від загального річного обороту оператора або продавця в межах ЄС за попередній фінансовий рік, що передуює рішенням про накладення штрафу;

- конфіскацію відповідної продукції в оператора та/або продавця;

- конфіскацію доходів, отриманих оператором та/або продавцем від операцій з відповідною продукцією;

- тимчасову заборону на доступ до публічних закупівель та до отримання державного фінансування, включно з тендерними процедурами, грантами та концесіями терміном до 12 місяців.

Отже, Регламент (ЄС) 2023/1115 встановлює жорсткі вимоги до імпорту та експорту товарів і продукції, вимагає запровадження механізмів простежуваності походження деревини та встановлює санкції за порушення цих вимог.

Для забезпечення наближення законодавства України до положень Регламенту (ЄС) 2023/1115 Україна має:

- запровадити прозору та незалежну систему відстеження та контролю руху деревини і продукції з неї шляхом розширення використання існуючої системи електронного обліку деревини для боротьби з незаконними вирубками та деградацією лісів;

- привести термінологію, яка використовується у лісовому законодавстві України, у відповідність до статті 2 Регламенту (ЄС) 2023/1115;

- законодавчо закріпити поняття «деградація лісів» та критерії оцінки деградації лісів;

- посилити контроль за дотриманням екологічних вимог при веденні лісового господарства та експорті лісопродукції;

- врегулювати питання щодо санкцій за порушення вимог, запроваджених Регламентом (ЄС) 2023/1115.

Також з метою інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, забезпечення прозорості даних та обміну інформацією щодо стану лісів, а також інших інформаційних потреб у сфері лісового господарства використовуються сучасні інформаційні технології, зокрема автоматизовані

інформаційні системи у сфері лісового господарства. У межах інформації, що отримується у сфері лісового господарства і використовується для інформаційних потреб управління в галузі довкілля, у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку забезпечується технологічна сумісність та здійснюється інформаційна взаємодія автоматизованих інформаційних систем у сфері лісового господарства із загальнодержавною екологічною автоматизованою інформаційно-аналітичною системою забезпечення прийняття управлінських рішень та доступу до екологічної інформації та з її мережею (положення набирають чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану)¹⁴.

Імплементация положень цього Регламенту до національного законодавства є важливою як для виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань, так і для експорту української лісової продукції до ЄС.

Однак, необхідно пам'ятати, що на виконання Бернської конвенції формується Смарагдова мережа. Україна також долучилася до формування Смарагдової мережі шляхом визначення на своїй території ділянок, які підлягають охороні, і частина яких вже визнана Бернським комітетом. Таких об'єктів в Україні наразі 377¹⁵. Європейська частина Смарагдової мережі впроваджується на підставі Директиви Ради № 92/43/ЄЕС про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори (далі – Директива № 92/43/ЄЕС)¹⁶. Ця Директива конкретизує положення Бернської конвенції та передбачає, зокрема, фінансову підтримку заходів охорони на рівні ЄС.

Імплементация Бернської конвенції державами-членами ЄС досягається, головним чином, шляхом повного дотримання вимог Директиви № 92/43/ЄЕС (т. зв. Оселищна директива) та Директиви 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів¹⁷ (т. зв. Пташина директива), а вимоги Бернської конвенції щодо оселищ виконуються шляхом визначення територій для створення мережі Natura 2000.

Ратифікувавши Бернську конвенцію, Україна взяла на себе зобов'язання перед Договірними Сторонами, зокрема щодо:

- вжиття заходів для здійснення національної політики охорони дикої флори, дикої фауни та природних середовищ існування, приділяючи особливу увагу видам, яким загрожує зникнення, та вразливим видам, особливо ендемічним, та середовищам існування, яким загрожує зникнення (частина перша статті 3);

- врахування у своїй політиці планування забудови і розвитку територій та у своїх заходах, спрямованих на боротьбу із забрудненням, необхідно

¹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля : Закон України від 20 березня 2023 року № 2973-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text>

¹⁵ List of officially adopted Emerald sites (last updated in November 2024). URL: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network>

¹⁶ 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

¹⁷ Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text

забезпечувати охорону дикої флори та фауни (частина друга статті 3);

- вжиття відповідних і необхідних законодавчих та адміністративних заходів для забезпечення охорони середовищ існування видів дикої флори та фауни, а також охорони природних середовищ існування, яким загрожує зникнення (частина перша статті 4);

- врахування у своїй політиці планування забудови і розвитку територій потреб охорони природних територій для того, щоб уникнути будь-якої деградації таких територій або у міру можливості звести її до мінімуму (частина друга статті 4).

З метою виконання статей Конвенції у 1989 році шляхом прийняття Рекомендацій № 16 Постійний комітет Бернської конвенції рекомендував Договірним Сторонам визначити території особливого природоохоронного значення (Areas of Special Conservation Interest), щоб вжити необхідних і достатніх заходів для збереження кожного природного середовища (оселища), розташованого у межах цих територій і взяти відповідальність за їх збереження.

У 1996 році Постійний комітет Бернської конвенції прийняв Резолюцію № 3 щодо створення Загальноєвропейської екологічної мережі, яка буде включати в себе території особливого природоохоронного значення.

У програмі інтеграції України до Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 (втратив чинність), держава вперше окреслила пріоритетним розвиток в Україні Смарагдової мережі згідно з рішенням Постійного Комітету Бернської конвенції (як продовження ініціативи Natura 2000, яка поширюється тільки на держави-члени ЄС) та виконання конкретних планів дій щодо збереження видів дикої флори та фауни.

Формування Смарагдової мережі також є одним із завдань, визначених Угодою про асоціацію в частині поступового наближення національного законодавства до Директиви № 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, зі змінами і доповненнями, внесеними директивами № 97/62/ЄС, 2006/105/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003, а саме підготовка реєстру місць, призначення цих місць та встановлення пріоритетів управління ними (включаючи запуск реєстру потенційних територій Смарагдової мережі та впровадження захисних заходів і заходів управління ними) (Додаток № XXX до Угоди про асоціацію).

Питання управління територіями Смарагдової мережі в Україні на національному рівні окремим законом не врегульовано.

Разом із тим, відповідно до пункту 4 частини четвертої статті 5 Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»¹⁸, порядок функціонування національної інфраструктури геопросторових даних, що затверджується Кабінетом Міністрів України, визначає, зокрема, склад базових геопросторових даних, зазначених у Додатку до цього Закону. У пункті 9 Додатку «Набори (види) геопросторових даних» визначені природоохоронні території та об'єкти, які включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою

¹⁸ Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України від 13 квітня 2020 р. № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Отже, віднесення указаним вище законом території Смарагдової мережі до природоохоронних територій та об'єктів свідчить про їх належність до земель природно-заповідного фонду України (з урахуванням приписів Земельного кодексу України та Закону України «Про природно-заповідний фонд»¹⁹).

Відповідно до частини першої статті 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд» рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України.

Однак, належність тих чи інших ділянок лісів до території Смарагдової мережі відносить такі до земель природно-заповідного фонду незалежно від наявності відповідного рішення Президента України.

Зазначене потребує комплексного законодавчого врегулювання з урахуванням євроінтеграційних зобов'язань України, оскільки, на відміну від актів права ЄС, національне законодавство не регулює правовий статус лісів, віднесених до території Смарагдової мережі (за винятком окремого пункту Додатку до вузькоспеціалізованого Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»), порядок провадження господарської діяльності на лісових ділянках Смарагдової мережі тощо.

Право ЄС характеризується динамічним характером. Так у 2024 році прийнято низку нових законодавчих актів, які з великою вірогідністю будуть обов'язковими до імплементації у національне законодавство при відкритті відповідного переговорного розділу. Директива (ЄС) 2024/1760 Європейського Парламенту та Ради від 13 червня 2024 року про належну перевірку корпоративної стійкості та внесення змін до Директиви (ЄС) 2019/1937²⁰ передбачає заборону спричиняти будь-яку вимірювану деградацію навколишнього середовища, таку як шкідливі порушення ґрунтів, забруднення води або повітря, шкідливі викиди, надмірне споживання води, деградація земель або інший вплив на природні ресурси, наприклад, знеліснення.

Регламент (ЄС) 2024/1991 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2024 року про відновлення природи та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2022/869 спрямований на впровадження заходів з відновлення щонайменше 20% суші та моря ЄС до 2030 року²¹. У випадку типів оселищ, які перебувають у «поганому стані», вимога у відновленні становить щонайменше 30% до 2030 року з подальшим поступовим збільшенням до 60% до 2040 року та 90% до

¹⁹ Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

²⁰ Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng>

²¹ Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj/eng>

2050 року. Регламент вимагає від держав-членів виконання юридично обов'язкових цілей і зобов'язань щодо відновлення конкретних екосистем. Відновлення з метою збереження та посилення біорізноманіття та стійкості екосистем означатиме процес активного або пасивного сприяння відновленню екосистеми до належного стану: екосистеми до доброго стану; типу оселища до найвищого досяжного стану та до його сприятливого еталонного району; оселища видів до достатньої якості та кількості; або популяції видів до задовільного рівня.

Варто звернути увагу на проект Регламенту Європейського Парламенту та Ради про виробництво та збут лісового репродуктивного матеріалу, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) 2016/2031 та 2017/625 Європейського Парламенту та Ради, а також скасовує Директиву Ради 1999/105/ЄС²², що має на меті замінити чинну Директиву Ради ЄС про лісовий репродуктивний матеріал. Пропозиція зберігає принципи затвердження батьківських дерев (базового матеріалу) та сертифікації заготовленого лісового репродуктивного матеріалу перед розміщенням його на ринку (шляхом видачі генерального сертифікату). Ці дерева перевіряються на наявність характеристик, які сприяють створенню більш стійких лісів, наприклад, стійкість до хвороб, краща адаптація до місцевих кліматичних та екологічних умов. Інформація про придатність лісів для посадки буде надаватися потенційним покупцям, щоб вони могли посадити потрібний сорт дерева в потрібному місці. Це, в свою чергу, дозволить прискорити адаптацію лісів до зміни клімату та забезпечити їхню подальшу продуктивність у майбутньому. Держави-члени вносять затверджений на їхній території основний матеріал до своїх національних реєстрів, на основі яких Комісія публікує перелік затвердженого основного матеріалу Співтовариства.

Висновки. Лісове законодавство України є доволі розгалуженим, а ЛКУ є загальним базовим актом, тому і порядок приведення у відповідність цієї сфери стандартам ЄС слід розглядати комплексно. Комплексний підхід до внесення змін у лісове законодавство України є надзвичайно важливим для його ефективної адаптації до права Європейського Союзу, оскільки лише через систематичні та збалансовані реформи можна забезпечити гармонізацію національних стандартів із європейськими вимогами. Такий підхід дозволяє врахувати всі аспекти управління лісами – від екологічної стійкості до економічної ефективності – та створює правову основу для сталого розвитку лісового господарства, збереження біорізноманіття і виконання міжнародних екологічних зобов'язань. Тому комплексні зміни є ключем до інтеграції України в європейське правове поле та забезпечення високих стандартів у сфері лісового менеджменту.

Так, зокрема, визначення деяких термінів у ЛКУ, що використовуються у Регламенті (ЄС) 2023/1115, або відсутні, або є відмінними за своєю суттю.

²² Position of the European Parliament adopted at first reading on 24 April 2024 with a view to the adoption of Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council on the production and marketing of forest reproductive material, amending Regulations (EU) 2016/2031 and 2017/625 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 1999/105/EC (Regulation on forest reproductive material). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2023-0228_EN.html

Окремої уваги потребує врегулювання питання правового статусу лісів, віднесених до території Смарагдової мережі, їх природоохоронний статус та порядок провадження господарської діяльності на цих лісових ділянках.

Крім того, наразі у законодавстві України не передбачено: механізму належної перевірки походження продукції, який зобов'язує операторів довести, що їхня продукція не спричинила знеліснення або деградацію лісів; обов'язку збирати інформацію щодо географічного розташування (геолокації) всіх земельних ділянок, на яких були вироблені сировинні ресурси, які містить відповідна продукція або з яких вона була виготовлена; заборона розміщувати на ринку товари та продукцію, виробництво якої призвело до знеліснення або деградації лісів; критеріїв визначення деградації лісів; санкції за порушення наведених вище приписів (наприклад, продаж продукції з незаконно вирубаной деревини); прозору та незалежну систему відстеження та контролю руху деревини і продукції з неї шляхом розширення використання існуючої системи електронного обліку деревини для боротьби з незаконними вирубками та деградацією лісів тощо. Хоча не усі перелічені прогалини є частиною саме лісового законодавства, однак вони мають прямий вплив на приведення національної правової бази у відповідність до Лісової стратегії ЄС до 2023 року, Європейської зеленої угоди та Стратегії біорізноманіття ЄС на 2030 рік, що, у свою чергу, відповідатиме виконанню зобов'язання України (стаття 360 Угоди про асоціацію).

*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.*