



Forest Policy Report

SFI/2024

Рекомендації щодо проекту Закону України "Про лісові репродуктивні ресурси"

Д.-Р. Айзенхауер

Фрайбург, вересень 2024



unique
land use

IAK
AGRAR CONSULTING

GFA
CONSULTING GROUP
Generalbeauftragter BMEL
Büro Berlin

About the Project “Sustainable Forestry Implementation” (SFI)

The project “Technical Support to Forest Policy Development and National Forest Inventory Implementation” (SFI) is a project established in the framework of the Bilateral Cooperation Program (BCP) of the Federal Ministry of Food and Agriculture of Germany (BMEL) with the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine (MENR). It is a continuation of activities started in the forest sector within the German-Ukrainian Agriculture Policy Dialogue (APD) forestry component.

The Project is implemented based on an agreement between GFA Group, the general authorized executor of BMEL, and the State Forest Resources Agency of Ukraine (SFRA) since October 2021. On behalf of GFA Group, the executing agencies - Unique land use GmbH and IAK Agrar Consulting GmbH - are in charge of the implementation jointly with SFRA.

The project aims to support sustainable forest management planning in Ukraine and has a working focus on the results in the Forest Policy and National Forest Inventory.

Author

D.-R. Eisenhauer

Disclaimer

This paper is published with assistance of SFI but under the solely responsibility of the author D.-R. Eisenhauer under the umbrella of the Sustainable Forestry Implementation (SFI). The whole content, particularly views, presented results, conclusions, suggestions or recommendations mentioned therein belong to the authors and do not necessarily coincide with SFI's positions.

Contacts

Troitska Str. 22-24,
Irpin, Kyiv region
+38 (067) 964-77-2

Зміст

1. Вступ.....	2
2. Коментар до проекту Закону України "Про лісові репродуктивні ресурси"	3
3. Підсумок	12

1. Вступ

Цей проект є подальшим розвитком законопроекту від 2022 року [БОНДАРЕНКО, А.: Закон України "Про лісові репродуктивні ресурси"].

Цей законопроект порівнювався з відповідними нормативно-правовими актами Європейського Союзу та їхньою транспозицією в національне законодавство Федеративної Республіки Німеччина, а також з імплементаційними постановами федеральної землі Саксонія. Крім того, для аналізу законопроекту було використано лісогосподарську стратегію для саксонського державного лісу та положення щодо її практичної реалізації.

Для того, щоб уможливити критичний аналіз визначення територій походження виключно на основі зональної класифікації рослинності, було обговорено комбінований підхід у поєднанні з тривалістю вегетаційного періоду та кліматичним водним балансом, стандартизованим для кожного місяця вегетаційного періоду. Останнє враховує можливе зростання значення посушливих періодів і зміщення можливих ареалів поширення деревних порід і лісових угруповань при визначенні територій походження.

Це також динамічна класифікація лісового клімату, яка може періодично адаптуватися до реальних змін кліматичних факторів місцевості.

Одним із фокусів експертизи законопроекту була розробка ефективної структури імплементації закону в практику лісового господарства, включаючи науково-аналітичну складову.

Потім законопроект був детально прокоментований у табличній формі, а ключові аспекти узагальнені в окремому звіті. Останній був доповнений вичерпними додатками, які також мали на меті зробити аргументи, викладені у звіті, зрозумілими або підтримати розробку рішень для України в процесі імплементації закону [EISENHAUER 2022].

Основою для наступних додаткових рекомендацій щодо чинного (проекту?) закону є його порівняння з ключовими аспектами вищезгаданої експертизи у поєднанні з додатковими коментарями.

2. Коментар до проекту Закону України "Про лісові репродуктивні ресурси"

2.1 Мета закону

Безпосереднє викладення мети закону, законодавчих вимог до виробництва, використання та реалізації лісового садивного матеріалу, збереження та відтворення лісових генетичних ресурсів у поєднанні зі структурою управління та організацією адміністративних процесів у розумінні екологічно, економічно та соціально сталого ведення лісового господарства [див. Визначення сталого розвитку згідно з Комісією Брундланда 2002] має бути доповнене першочерговими передумовами.

Закон слугує **збереженню, відтворенню та лісогосподарському використанню генетичного різноманіття як невід'ємної складової біорізноманіття**. Ця головна мета безпосередньо пов'язана з розвитком стану лісу, який характеризується вираженою **стійкістю** до зміни кліматичних факторів території, відповідним **адаптаційним потенціалом**, високим рівнем життєздатності і, не в останню чергу, стабільним, високоякісним **виробництвом деревини**, що відповідає потенціалу території в кількісному відношенні.

Генетичне різноманіття на популяційному рівні, на додаток до типу структури лісу та ведення лісового господарства, є важливою передумовою **функціональної безперервності** лісів, особливо щодо **екосистемних послуг**, які мають ландшафтно- екологічне значення.

Висновок:

Рекомендується внести відповідне доповнення до мети закону.

Обґрунтування:

Законом та у зв'язку з Лісовим законодавством України підкреслюється відповідальність лісової адміністрації та лісогосподарських підприємств за виробництво, використання та реалізацію лісового репродуктивного матеріалу, а також за збереження та відновлення генетичного різноманіття деревно-чагарникового ярусу лісів, що, окрім вищезазначеного визначення сталості, також відповідає національній та європейській стратегії збереження біорізноманіття. Таким чином, підкреслюється і законодавчо закріплюється компетенція і відповідальність управління лісовим господарством та лісової адміністрації у безпосередній співпраці з лісовими підприємствами.

2.1 Розділ I, Загальні положення

Стаття 1, Визначення

Ця рекомендація була виконана, і в цьому відношенні структура тексту закону відповідає аналогічним стандартам, які транспонують європейське законодавство в національне. Окремі визначення відповідають визначенням Директиви 1999/105/ЄС.

2.2 Розділ II, Повноваження органів виконавчої влади

Стаття 6, Органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління та регулювання у сфері відтворення лісових ресурсів

Необхідно терміново переглянути дуалізм повноважень і відповідальності у виконавчій владі між департаментами екології та лісового господарства. У чинній редакції закону стратегічний концептуальний розвиток предметної області "лісовий репродуктивний матеріал і лісові генетичні ресурси" і, в цьому контексті, основні повноваження покладено на департамент екології. Компетенція департаменту лісового господарства зводиться до організаційних та імплементаційних завдань. Це позбавляє його стратегічно важливих повноважень щодо розвитку сталого лісового господарства і, в цьому контексті, реалізації національної лісової політики. Опосередковано, таким чином, законодавець позбавляє лісовий департамент, у співпраці з лісовою адміністрацією, лісовими підприємствами та науковою спільнотою, повноважень розробляти стратегію сталого розвитку лісового господарства, що включає виробництво, використання та реалізацію лісового садивного матеріалу, а також збереження, використання та відтворення лісових генетичних ресурсів.

Така конструкція зумовлює високу ймовірність неефективності реалізації національної лісової стратегії України, включаючи амбітну мету збільшення лісистості з 16 до 20 відсотків.

Висновок:

Рекомендується, щоб компетенція та відповідальність за цю сферу була покладена виключно на департамент лісового господарства. Деякі аспекти розглядаються з посиланням на решту тексту закону. Відповідно, у випадку природоохоронних територій, що охороняються законом про охорону природи, можна було б конкретизувати участь департаменту навколишнього середовища.

Обґрунтування:

Розподіл повноважень та відповідальності між департаментами екології та лісового господарства, викладений у цьому законопроекті, суперечить чіткому та ефективному, програмному впровадженню національних стратегічних цілей розвитку лісового господарства. Крім того, за цих умов не існує (більше) чітко визначеної загальної відповідальності за їх реалізацію.

Стаття 8, Повноваження **центрального органу виконавчої влади**, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони **навколишнього природного середовища** у питаннях лісового садивного матеріалу

Компетенції та обов'язки, покладені тут на департамент екології, однозначно підкріплюють критичну оцінку, зроблену з посиланням на статтю 6. Це функціонально невиправдана передача всіх стратегічно важливих ключових повноважень і рішень від департаменту лісового господарства до департаменту екології (!), таких як

- формування та реалізація державної політики у сфері лісового репродуктивного матеріалу та лісових генетичних ресурсів;
- визначення пріоритетних напрямків та стратегій розвитку,
- координація державного управління, а також розробка та забезпечення реалізації нормативно-правових положень;
- розробка та затвердження галузевих програм розвитку лісового насадництва та розсадництва, лісової селекції,

які таким чином забирають у лісового сектору.

Висновок:

Як вже пояснювалося у Статті 6, настійно рекомендується, щоб ці обов'язки були покладені на департамент лісового господарства. Неформальне залучення департаменту охорони навколишнього середовища зазвичай рекомендується для тем, передбачених Статтею 8. Виходячи з цього, можна визначити окремі теми, які підлягають погодженню з департаментом охорони навколишнього середовища. Наприклад, темою, що потребує погодження, може бути заготівля лісового репродуктивного матеріалу на природоохоронних лісових територіях для ведення лісового господарства або для здійснення загальних природоохоронних заходів.

Обґрунтування:

Розподіл відповідальності за виробництво, використання та реалізацію лісового репродуктивного матеріалу, а також збереження, відновлення та використання лісових генетичних ресурсів між департаментами екології та лісового господарства є незрозумілим з точки зору нормативних фактів та функцій. Це, як можна передбачити, є значною перешкодою для реалізації національних цілей розвитку лісового господарства. На противагу цьому, послідовна інтеграція теми з безпосередньою законодавчою, адміністративною та практичною лісогосподарською відповідальністю за розвиток та управління лісовим фондом України є основною передумовою його розвитку з точки зору стратегічного потенціалу успіху та його програмного підґрунтя. У цьому контексті недоцільно законодавчо позбавляти лісове відомство відповідних повноважень. Проблематичним є відокремлення стратегії (розробки), програмного забезпечення, операційної реалізації та контролю з механізмами зворотного зв'язку для

подальшого стратегічного та програмного розвитку. Це випадок конкуруючої зарегульованості. Залучення департаменту екології можливе без зайвих сумнівів, якщо це торкається його фактичної сфери відповідальності або якщо міжвідомча координація є необхідною чи принаймні доцільною.

Стаття 9, Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового репродуктивного матеріалу

Надання цих повноважень та обов'язків департаменту лісового господарства підкріплює заяви з посиланням на статті 6 та 8. Критична оцінка та рекомендації, що впливають з неї, а також їх обґрунтування, відповідно, є ідентичними.

2.4 Розділ III, Система виробництва лісового репродуктивного матеріалу

Стаття 10, Система лісового насінництва, лісового рослинництва та реалізації лісового репродуктивного матеріалу

Пояснення в цій статті значною мірою відповідають рекомендаціям щодо законопроекту від 2022 року. Система лісового насінництва, лісового рослинництва та розповсюдження лісового репродуктивного матеріалу, зокрема інституціоналізована структура моніторингу, контролю та подальшого професійного розвитку, в основному сумісна з аналогічними структурами у Федеративній Республіці Німеччина.

Стаття 11, Уповноважений орган з оцінки відповідності лісового репродуктивного матеріалу

Пояснення в цій статті значною мірою відповідають рекомендаціям щодо законопроекту від 2022 року. Обов'язки є дуже сумісними з аналогічними, ефективно функціонуючими установами в Німеччині, наприклад, з "Управлінням з питань лісової генетики" федеральної землі Баварія, або департаментом лісової генетики, селекції лісових рослин Sachsenforst як підпорядкованим центральним органом управління лісового господарства федеральної землі Саксонія. Слід підкреслити намір створити лісові генетичні / лісові насінневі лабораторії з прив'язкою до насінневих зон для лісового репродуктивного матеріалу, як це викладено в (проєкті) закону. На додаток до цього юридичного тексту, рекомендується, щоб цим центрам було доручено створення, нагляд та оцінювання випробувань походження. Наукові установи можуть залучатися до їх оцінки та поглибленого аналізу, але вони не в змозі створювати та здійснювати фундаментальний нагляд за такими довгостроковими випробувальними установами. Однак такі дослідження, які також включають місцеві види дерев, є однією з основ для систематичного тестування придатності деревних порід та їх екотипів до поточних і потенційних умов місцевості в орієнтований на потреби і доступний спосіб, а також для вироблення рекомендацій щодо вирощування. Це важлива складова для адаптації лісів і лісоуправління до

зміни клімату та розширення виробничого потенціалу з точки зору сили росту, продуктивності та якості.

Висновок:

Рекомендується покласти завдання проведення лісової генетичної експертизи на уповноважені органи з оцінки відповідності лісового репродуктивного матеріалу.

Обґрунтування:

Доручення проведення лісової генетичної експертизи цим центрам відповідає основним компетенціям, зосередженим у них. Створення цих установ у системі інституціоналізованих структур для виробництва, використання та збуту лісового репродуктивного матеріалу, а також для збереження та відновлення лісового генетичного різноманіття уможливорює як внутрішньовідомчий та орієнтований на попит зворотний зв'язок, так і програмне та систематичне проведення відповідних досліджень. Це також дозволяє оптимізувати значні зусилля, необхідні для створення системи лісових генетичних експериментів. Така система має важливе значення для розвитку сталого ведення лісового господарства.

Стаття 15, Державний лісовий банк

Що стосується уповноважених (акредитованих) органів з оцінки відповідності лісового репродуктивного матеріалу (стаття 11), то слід розглянути наступне

- **національний генетичний банк** як база даних, що містить щонайменше метадані всіх об'єктів збереження генів *in situ* та *ex situ*, а також насіння та пилку, що зберігаються,
- підпорядкувати **"цифровий національний генетичний банк"** безпосередньо департаменту лісового господарства або центральній установі за його дорученням,
- покласти на **акредитовані органи з оцінки відповідності** утримання та створення різних типів об'єктів збереження генів та створення зональних банків генів у вужчому розумінні (зберігання насіння та пилку), а також обов'язок підтримувати національний «цифровий генетичний банк».

Висновок:

Рекомендується створити національний генетичний банк як цифрову метабазу даних з урахуванням усього спектру заходів зі збереження генетичного потенціалу. У цьому контексті акредитованими органами з оцінки відповідності лісового репродуктивного матеріалу мають бути створені зональні генетичні банки, а також забезпечено збереження, створення, ведення та документування об'єктів збереження генів у зоні їхньої відповідальності. Крім того, акредитовані органи несуть відповідальність за ведення національного цифрового банку генів у межах своєї сфери відповідальності.

Обґрунтування:

Децентралізований підхід поєднує просторову прив'язку акредитованих органів та їхню зональну відповідальність (компетенцію!), їхнє вже необхідне оснащення матеріально-технічними та кадровими ресурсами з центральними інформаційними потребами управління лісового господарства. Останнє безпосередньо пов'язане з реалізацією та подальшим розвитком національної стратегії розвитку лісів та лісового господарства. З іншого боку, відповідальність акредитованих органів за підтримання та розвиток зональних генетичних банків посилює їх безпосередню відповідальність за збереження генів у закріпленій зоні відповідальності.

Стаття 16, Наукове забезпечення лісового насінництва та розсадництва

Структура цієї статті значною мірою відповідає рекомендаціям, наданим у зв'язку з коментарем до законопроекту від 2022 р. Слід підкреслити консолідацію аспектів планування, фінансування, оцінювання та передачі результатів наукових проєктів у цьому законі. Однак програмна відповідальність департаменту лісового господарства компенсується вимогою про надання дозволу департаменту навколишнього середовища, якщо це не є помилкою перекладу.

Висновок:

Відповідальність за відомчі лісгосподарські дослідження, включаючи проєкти, пов'язані з лісовим репродуктивним матеріалом та лісовою генетикою, має бути покладена на департамент лісового господарства без обмежень на основі відповідних бюджетних асигнувань з державного бюджету.

Обґрунтування:

Відповідальність за національну стратегію розвитку лісів та лісового господарства, її програмну імплементацію та операційну реалізацію покладено на департамент лісового господарства. Відповідно, логічно надати йому компетенції та ресурси для науково-технічної та аналітичної підтримки цих процесів. У випадку всеохоплюючих тем або науково-дослідних проєктів необхідним є залучення департаменту екології.

2.4 Розділ IV, Лісовий репродуктивний матеріал: виробництво, сертифікація та реєстр

Стаття 19, Лісовий репродуктивний матеріал

Передача повноважень з прийняття рішень щодо переліку деревних і чагарникових порід, які використовуються або можуть бути використані в якості лісового садивного матеріалу, департаменту охорони навколишнього природного середовища повинна розглядатися критично з точки зору

послідовної компетенції та відповідальності департаменту лісового господарства за розробку та реалізацію цілей національної лісової політики.

Висновок:

Компетенція та відповідальність за перелік видів дерев і чагарників, які можуть використовуватися як лісовий садивний матеріал, має бути беззастережно покладена на управління лісового господарства. Це, в свою чергу, пов'язано з переважними вимогами національної екологічної політики, які можуть, наприклад, стосуватися обмежень на використання генетично модифікованого лісового репродуктивного матеріалу або інвазійних видів дерев і чагарників.

Обґрунтування:

Розподіл основних повноважень та обов'язків, які, по суті, були б покладені на департамент лісового господарства з точки зору національної лісової політики, між департаментами лісового господарства та охорони навколишнього середовища є розривом функціональної безперервності, яка триває від законодавчої до адміністративної та оперативної реалізації заходів.

З іншого боку, законодавчі положення, наприклад, щодо поводження з генетично модифікованими рослинами, а отже, і з відповідним лісовим репродуктивним матеріалом, є предметом національної екологічної політики. Поводження з інвазивними видами дерев і чагарників при штучному відновленні лісів можна класифікувати аналогічно. У цьому відношенні департамент охорони навколишнього середовища відповідає за запровадження відповідних обмежувальних норм в цьому законі, не несучи відповідальності за подальше виконання закону.

Формулювання та визначення вимог до лісового репродуктивного матеріалу для його віднесення до категорій "ідентифікованого джерела", "відібраного", "кваліфікованого" та випробуваного не є обов'язком департаменту охорони навколишнього природного середовища, а є предметом Директиви 1999/105/ЄС. Відповідна характеристика цих категорій повинна бути прийнята в національному законодавстві.

Висновок:

Компетенція та відповідальність за розподіл та поточну оцінку віднесення лісосік для заготівлі лісового репродуктивного матеріалу до цих категорій має бути покладена на Комісію з лісового репродуктивного матеріалу з відповідними повноваженнями щодо прийняття рішень (див. статтю 12).

Обґрунтування:

В принципі, немає потреби в подальшій деталізації вимог до вихідного матеріалу лісового репродуктивного матеріалу у вищезазначених категоріях відповідно до згаданої директиви Європейського Союзу. З іншого боку, розподіл вихідного матеріалу для виробництва лісового репродуктивного

матеріалу за цими категоріями повинен здійснюватися і періодично оцінюватися на основі цих вимог. Обидва завдання покладаються на Комісію, зазначену в статті 12 цього Закону, або її територіальні представництва.

Стаття 20, Право на виробництво та реалізацію лісового репродуктивного матеріалу

Слід розглянути можливість використання лісового репродуктивного матеріалу категорії «ідентифіковане джерело» для власних потреб лісгосподарських підприємств. Формулювання в законі (проекті) не виключає вирощування лісових рослин у розсадниках і, таким чином, фактичне або потенційне розміщення на ринку.

Висновок:

Рекомендується уточнити визначення закону про те, що лісовий репродуктивний матеріал категорії "джерело, що охороняється" може бути використаний у безпосередній близькості від місця його виробництва (лісгосподарської одиниці) для посіву або на основі сприяння природному поновленню підросту. Використання для вирощування лісових рослин у розсадниках прирівнюється до розміщення цього матеріалу на ринку і забороняється.

Обґрунтування:

Загалом, можна припустити, що ці лісонасінневі одиниці не відповідають вимогам для віднесення до категорії «добірних», інакше необхідно було б подати заявку на відповідне визнання, що було б можливим. Отже, це вихідний матеріал зі зниженими властивостями з точки зору популяційно-генетичних параметрів, продуктивності росту та/або якості, який слід використовувати обмежено і скоріше у визначених виняткових ситуаціях, зокрема, щодо обмеженої доступності репродуктивного матеріалу вищих категорій якості.

2.5 Розділ V, Маркетинг та використання лісового репродуктивного матеріалу

Стаття 32, Реєстрація постачальників лісового репродуктивного матеріалу

Відповідальність за процедуру нотифікації та реєстрації суб'єктів лісового насінництва та розсадництва покладено на департамент екології та природних ресурсів. В принципі, це відповідає системі цього (законопроект) закону про розподіл повноважень і відповідальності між департаментами лісового господарства та охорони навколишнього середовища, з ризиком функціональних розривів і, як наслідок, неефективності. У цьому контексті слід підкреслити (на завершення), що відповідальні працівники департаменту лісового господарства зобов'язані дотримуватися цього закону та його імплементаційних положень.

Висновок:

Як і у випадку з іншими положеннями цього закону (проекту), рекомендується, щоб повноваження та обов'язки були покладені на управління лісового господарства, наскільки це можливо.

Обґрунтування:

Розподіл повноважень та обов'язків між департаментом лісового господарства та департаментом екології та природних ресурсів, який лише в обмеженій мірі зрозумілий з фактичної точки зору і тому повинен розглядатися критично з функціональної точки зору, і який в основному буде покладений на департамент лісового господарства, призводить до неефективності адміністративних дій з боку законодавчого органу і водночас до обмеженої ефективності. Останнє означає, що такий розподіл повноважень, обов'язків і, зрештою, відповідальності на різних рівнях жодним чином не може компенсувати недоліки в роботі управління лісового господарства, підпорядкованих йому адміністративних органів і навіть в оперативному виконанні лісгосподарських робіт, як це передбачається апріорі для лісового сектору в цілому. Більш вірогідно, що відбудеться структурне зміщення проблеми із значною мірою неефективним вирішенням проблем у поєднанні зі збільшенням видатків.

3. Підсумок

Цей законопроект значною мірою відповідає стандартам Європейського Союзу та їх імплементації в національне законодавство Федеративної Республіки Німеччина. Рекомендації цього звіту, по суті, слід розуміти як позитивну критику, яка може слугувати подальшому вдосконаленню цього закону з точки зору його імплементації та ефективних і результативних адміністративних дій.

Фундаментальна критика, яку, можливо, слід зважити, стосується розподілу повноважень і відповідальності в рамках цього закону і, відповідно, в його адміністративному впровадженні між департаментом лісового господарства та департаментом екології та природних ресурсів. Рекомендується усунути ці розбіжності на користь департаменту лісового господарства.