



Коментарі щодо застосування Закону України "Про оцінку впливу на довкілля" у сфері лісового господарства

з посиланням на звіт Сторчоуса [2024]

Постанова КМУ від 23.04.2024 р. № 454 "Деякі питання ведення лісового господарства у період дії правового режиму воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 724"

Проект Закону 9516 "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"

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення механізму оцінки впливу на довкілля при веденні лісового господарства

ЗАКОН УКРАЇНИ

про внесення змін до Закону України « Про оцінку впливу на довкілля» стосовно удосконалення процедури оцінки впливу на довкілля

Д.-Р. Айзенхауер

Фрайбург, вересень 2024



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) 964-77-02

Зміст

1. Вступ	2
2. Оцінка впливу на навколишнє середовище, правова основа та сфери застосування в контексті лісогосподарських заходів	4
3. Проект Закону 9516 від 20.07.2023 “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”	10
4. Застосування Закону України «Про оцінку впливу на довкілля в лісовому господарстві»	16
5. Висновки.....	21

1. Вступ

Подані документи, які більш детально перелічені на титульній сторінці цього звіту, стосуються, головним чином, застосування оцінки впливу на довкілля (далі - ОВД) до заходів з ведення лісового господарства, збільшення площі лісів та лісовідновлення. Це призводить до пропозицій щодо законодавчих змін, які мають сприяти підвищенню ефективності ОВД. Таке покращення слід розглядати з фактичної точки зору щодо його впливу на цілі національної лісової та екологічної політики, а також з точки зору законодавчої влади, адміністрації щодо послідовності, ефективності, результативності та, не в останню чергу, правової визначеності. Остання тема є юридичною і не є предметом цього коментаря через обмежений досвід. Однак Сторчоус [2024] розглядає це питання у своєму звіті на основі конкретних індивідуальних випадків, які, тим не менш, демонструють тенденцію до відсутності правової визначеності на рівні імплементації лісового господарства.

Оглядаючи документи, можна помітити, що синтез, який призведе до адміністративної та операційної імплементації національної лісової політики, що відповідає поставленим цілям, навряд чи можливий або можливий лише в обмеженій мірі. Сторчоус [2024] звертається до цієї проблеми у своєму звіті.

Загалом, складається враження про непослідовну зарегульованість по відношенню до цілей національної лісової політики у поєднанні з критичними відносинами між лісовим господарством та екологічними відомствами. У цьому контексті важливо проаналізувати застосування ОВД до лісгосподарських заходів. З цією метою, застосування Закону про ОВД до лісів та лісового господарства у федеральній землі Саксонія використовується як еталон для Федеративної Республіки Німеччина. Це можливо тому, що відмінності між законами про ОВД та їх застосуванням між окремими федеральними землями є досить незначними і мають лише обмежене значення для розвитку в Україні. Останнє стосується поточних суперечливих дискусій між міністерствами охорони навколишнього середовища та лісового господарства федеральних земель щодо необхідності проведення ОВД при плануванні лісгосподарської діяльності на природоохоронних територіях, які були створені на основі транспозиції європейського законодавства в національне. Однак це питання не є предметом проєкту законодавчих змін, що обговорюється в цьому звіті.

На додаток до поданих документів, це базується на звіті Сторчоуса [2024], що дозволяє систематично опрацювати загальну проблему.

Крім того, були використані експертні звіти, підготовані автором у 2023 та 2024 роках, оскільки вони мають відношення до тем, що розглядаються в цій роботі.

Йдеться про коментар до звіту Савчина [2022] щодо створення ефективної організації та структури Офісу лісового планування України [EISENHAUER 2023], коментар до звіту Ревуцького [2023] «Про розробку геоінформаційної системи лісового господарства України» [EISENHAUER 2023] та коментар до проєкту Закону України «Про популяризацію та економічне стимулювання ведення лісового господарства...» [EISENHAUER 2024]. [EISENHAUER 2024]. Цитовані експертизи також стосуються документації, інформації та контролю за веденням лісового господарства в Україні у зв'язку з цілями лісової та екологічної політики.

2. Оцінка впливу на навколишнє середовище, правова основа та сфери застосування в контексті лісогосподарських заходів

2.1 Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про оцінку впливу окремих державних та приватних проектів на навколишнє середовище

Закони та законопроекти України, представлені тут для коментування, стосуються проектів та планів, які підпадають під дію Додатку II Директиви (Додаток 1). Важливо зазначити, що в цьому випадку держави-члени вирішують, чи повинен проект або план підлягати ОВД на підставі статей 5-10 Директиви. Підставою для цього є.

- Індивідуальні дослідження

або

- порогові значення або критерії, встановлені державами-членами.

Відповідно до Додатку II Директиви, проведення ОВД проектів і планів має бути зваженим у наступних випадках і розглядатися на основі окремих тематичних досліджень та/або визначених (коментар: об'єктивних або принаймні об'єктивно зрозумілих) порогових значень або критеріїв:

- Первинне заліснення та вирубування лісів з метою **переведення в інший вид землекористування**

Це означає, що лісонасадження в лісогосподарському сенсі та використання деревини як лісогосподарський захід не підпадають під дію Додатку II до цієї Директиви, а отже, не підлягають ОВД на підставі європейського законодавства.

Критерії для визначення необхідності проведення ОВД для проектів, зокрема тих, що стосуються змісту законів, законопроектів або поправок до законів, які підлягають аналізу та подальшому коментуванню, викладені в Додатку III відповідно до статті 4(3) Директиви 2011/92/ЄС (витяг):

1. Характеристика проектів

а. Розмір та структура проектів

Коментар: Може мати значення для початкового заліснення з площі, розмір якої має бути визначений у конкретному природному та функціональному контексті, особливо якщо це стосується інших об'єктів, що охороняються, таких як орнітологічні заказники або відкриті чи напіввідкриті типи оселищ відповідно до Директиви про оселища.

б. Кумуляція з іншими існуючими та/або затвердженими проектами та заходами

Коментар: Ця проблема є актуальною для початкового заліснення у зв'язку з метою національної лісової політики збільшити відсоток заліснення з 16 до 20. Існує висока ймовірність того, що процес балансування буде необхідним і щодо інших природоохоронних активів (див. (а)). EISENHAUER [2024] вже згадував про необхідність обов'язкового, міжвідомчо скоординованого державного планування розвитку. Без такого планування збільшення площі лісів або початкове заліснення позбавлене системного підходу в рамках землекористування в цілому, в тому числі з метою охорони природи та збереження або розвитку оселищ відповідно до європейських та національних директив. Крім того, відсутність такого обов'язкового міжвідомчого державного планування розвитку позбавляє ОВД однієї з її важливих основ. Загальна компетенція та відповідальність за розробку національного державного планування розвитку лежить не на Міністерстві охорони навколишнього середовища чи Міністерстві лісового господарства, а на Міністерстві внутрішніх справ чи іншому окремому міністерстві. Незалежно від цього, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство лісового господарства та інші міністерства повинні бути залучені до процесу розробки національного планування розвитку.

с. Використання природних ресурсів, зокрема земельних, ґрунтових, водних та біорізноманіття

Коментар: Необхідно ще раз підкреслити важливість планування розвитку земельних ресурсів, суть якого полягає у збалансуванні різних і більш-менш конкуруючих вимог до землекористування. Без цієї основи планування (див. пункт (b.)) систематичне і зрозуміле збалансування національних і місцевих інтересів фактично неможливе.

2. Розміщення проєктів

а. Наявне та дозволене землекористування

Коментар: Ця тема, в свою чергу, тісно пов'язана з плануванням розвитку територій на основі існуючого землекористування. У цьому контексті та з огляду на (величезний) потенціал перелогових сільськогосподарських земель, особливого значення набуває категоризація пріоритетних територій для заліснення (збільшення лісистості).

б. Стійкість природного середовища з урахуванням наступних напрямків

- і. Водно-болотні угіддя, прибережні зони та лимани,
- іі.,

iii. Гірські та лісові райони,

IV. Природні заповідники та парки,

V. Заповідні території, визначені національним законодавством; території Natura 2000, визначені державами-членами відповідно до Директиви 92/43/ЄЕС та Директиви 209/147/ЄС.

Коментар: відповідно до Додатку II, теми знову стосуються переважно зміни типу землекористування, тобто заліснення (збільшення лісів) або переведення лісів в інший тип землекористування. Що стосується заліснення, то природні одиниці "Полісся" та "Степова зона" (з переходами до Лісостепу) в сенсі локально диференційованого процесу розгляду. При цьому слід орієнтуватися не на об'єктивно необґрунтовані максимальні площі, а, в свою чергу, на планування регіонального розвитку, що включає картування та планування функцій лісів. Предметом такого планування може бути, наприклад, систематичне включення захисних функцій лісів, що підлягають розвитку (грунт, вода, клімат, ...). Що стосується так званих "суцільних рубок", які розглядаються в правових документах і є незапланованим землекористуванням внаслідок стихійних лих, а не запланованим і цілеспрямованим застосуванням того чи іншого виду рубок, то ОВД може бути проведена у випадку, якщо на великій території слід очікувати критичних наслідків, що визначають територію, з посиланням на iii. - v., обґрунтувати проведення ОВД.

Ситуація з визначеними природоохоронними територіями відповідно до Директив 92/43/ЄЕС та 209/147/ЄЕС наразі є складною у Федеративній Республіці Німеччина та федеральній землі Саксонія, де позиції між Міністерством охорони навколишнього середовища, адміністрацією з охорони природи та природоохоронними організаціями і Департаментом лісового господарства, як правило, суперечливі. У той час як перші вимагають проведення ОВД і готові подавати позови до суду (Додаток 2), лісовий сектор дотримується позиції, що реалізація затверджених планів управління в 10-річних планах лісовпорядкування (організації лісового господарства) з остаточним підтвердженням територіальним природоохоронним органом задовольняє вимоги щодо природоохоронного статусу територій, на які поширюється вплив. Ця дискусія ще не вирішена. Розробляючи та впроваджуючи «план інтегрованого управління», лісовий сектор намагається ще більше та зрозуміліше враховувати природоохоронні аспекти розвитку територій, щоб замінити ОВД, що передбачає значні адміністративні зусилля, на ефективний інструмент, який відповідає цілям розвитку територій. Ця тема може бути важливою у зв'язку з реалізацією масштабних незапланованих

видів діяльності, особливо в природному об'єкті «Карпати» і там, де пріоритет надається природоохоронним територіям.

Таким чином, законодавство ЄС чітко встановлює мінімальні стандарти, які є основою для проведення ОВД. Вони можуть бути посилені національним законодавством, що не рекомендується за реальних умов в Україні. Навіть ефективно впровадження мінімальних стандартів для проведення ОВД, ймовірно, буде значним викликом з огляду на складну загальну ситуацію в країні. Окремо слід зазначити, що заходи, на які впливають закони, законопроекти або зміни до законів, що розглядаються тут, підпадають під дію Додатку II 2011/92/ЄС, для яких проведення ОВД здійснюється на національний розсуд, за умови досягнення цілей екологічної політики ЄС.

Як майже незамінна основа для розробки сталого землекористування відповідно до критеріїв економічної, екологічної та лісової політики в цілому, настійно рекомендується прийняття зрозумілих рішень щодо здійснення ОВД і через саму ОВД, обов'язкове координоване міжвідомче державне планування розвитку та, як частковий аспект, визначення пріоритетних територій для розведення лісів [EISENHAUER 2024]. Що стосується еколого-функціонального ведення лісового господарства як такого, настійно рекомендується картування функцій лісу як основа планування для конкретних вимог до ведення лісового господарства. Це створює основу для планування конкретних заходів з ведення лісового господарства та розвитку лісів через управління лісами, а також для належного моніторингу виконання цих заходів. Таким чином, усі критерії екологічно, економічно та соціально сталого ведення лісового господарства можуть бути впроваджені та практично реалізовані через оперативне планування, а реалізація планування може бути проконтрольована в широких рамках нижче рівня ОВД, що характеризується великими загальними зусиллями.

2.2. Залучення громадськості

Орхуська конвенція зобов'язує інформувати та залучати громадськість до прийняття рішень щодо проектів, які можуть мати значний вплив на довкілля. Вона також стосується доступу до судових процесів. Важливою для такої участі громадськості є потенційна можливість систематично класифікувати проекти, про які йде мова, відповідно до їх прямого чи опосередкованого впливу. Перший аспект стосується посилення на синтез землекористування на основі балансу в плануванні реалізації різних вимог до землекористування, планування розвитку територій. Другий аспект стосується регіональної або місцевої прив'язки до планування, про яке йдеться. Обидва аспекти є визначальними для прийняття проектів на різних рівнях участі. Згідно зі звітом Сторчоуса [2024], поточний процес онлайн-участі громадськості відповідає цій вимозі лише в обмеженій мірі. Згадується про необхідність прямого обговорення проектів як основи для забезпечення достатньої поінформованості громадськості в процесі участі.

2.3 Імплементация Директиви 2011/92/ЄС в федеральне законодавство

Транспозиція європейського права в федеральне законодавство відбулася з прийняттям закону SaechsUVGesetz від 13 грудня 2019 року (Додаток 3).

Розділи 3 і 4 разом з додатками 1 і 2 цього Закону становлять інтерес у зв'язку з законами, законопроектами та поправками до них, що розглядаються в цьому документі.

- Відповідно, **використання пустирів або напівприродних територій для інтенсивного сільськогосподарського використання** дозволяється лише в тому випадку, якщо проєкт охоплює щонайменше 3 га площі природоохоронної території, визначеної відповідно до Директиви 92/43/ЄЕС або Директиви 2009/147/ЄС, природного заповідника у значенні § 23 Федерального закону про охорону навколишнього природного середовища (BNatSchG), національним парком у розумінні статті 24 BNatSchG, біосферним резерватом у розумінні статті 25 BNatSchG, пам'яткою природи у розумінні статті 28 BNatSchG у поєднанні зі статтею 18 SächsNatSchG або біотопом у розумінні статті 30 BNatSchG у поєднанні зі статтею 21 SächsNatSchG.
- Стратегічна екологічна оцінка підлягає проведенню **для ландшафтного планування** відповідно до розділів 10 та 11 Федерального закону про охорону природи.

Взаємозв'язок між Законом про ОВД та положеннями про охорону природи регулюється §9.

Відповідно, заліснення (збільшення лісів) підлягає обов'язковому проведенню ОВД, **якщо воно впливає на території "Натура 2000", природоохоронні території відповідно до федерального законодавства та ландшафтні природоохоронні території.**

"Суцільні рубки з лісгосподарських міркувань", що обговорюються тут, не підлягають ОВД **за межами природоохоронних територій**, таких як національні парки та території "Натура 2000". В останньому випадку це не має значення, оскільки положення про природоохоронні території вже забороняють такі втручання в екосистему.

Слід додати, що **"суцільні рубки з (так званих) санітарних міркувань"** не зовсім коректно відносити до суцільних рубок як виду лісозаготівель у вузькому розумінні, а скоріше до використання великої площі лісу **після** порушення (стихійного лиха).

Отже, це жодним чином не є лісгосподарським санітарним заходом для запобігання подальшому поширенню пошкоджень.

Основними мотивами є використання деревини з диференційованим ставленням до інших функцій лісу - відновлення виробничої функції,

зменшення ризиків для лісогосподарської діяльності у зв'язку з подальшим лісокористуванням, зменшення ризиків для рекреаційної функції тощо.

Це не пов'язано із Законом про цивільний захист. Прикладом цього є те, що масове поширення ялинового короїда (*Ips tyrographus* L.), яке розпочалося у 2018 році і триває донині, і яке має бути віднесене до категорії екзистенційного ризику для площі близько 130 000 га ялинових насаджень, після відповідної експертизи **не** підпадає під нормативну базу цього закону.

Підкреслюється важливість **регіонального та територіального планування** як предмету стратегічної екологічної оцінки. Важливість **державного планування розвитку** вже неодноразово підкреслювалася.

(Початкове) заліснення

Закон про ОВД застосовується до лісонасаджень у значенні **Федерального закону про ліси**.

ОВД є обов'язковою для початкових лісонасаджень площею 50 га і більше. Для площ від 2 до менш ніж 50 га проводиться попередня оцінка для кожного окремого випадку. Для площ від 2 до менш ніж 20 га вона проводиться на основі конкретної ділянки; для площ від 20 до менш ніж 50 га проводиться загальна попередня оцінка. Критерії оцінки відповідають критеріям Директиви 2011/92/ЄС.

Імплементация Директиви 2011/92/ЄС у федеральне законодавство в основному відповідає вимогам цієї директиви і конкретизує її реалізацію частинами. Відносини з природоохоронним законодавством регулюються Федеральним законом про охорону природи з посиланням на програми та директиви Європейського Союзу та Саксонським законом про охорону природи в рамках земельного законодавства. Ця диференціація не стосується України, тобто зв'язок між Директивою 2011/92/ЄС та національним природоохоронним законодавством є визначальним.

3. Проект Закону 9516 від 20.07.2023 "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"

3.1. Положення

Положення законопроекту описані у звіті Сторчоуса [2024]. Наведений нижче коментар відповідає тематичним комплексам, висвітленим у цьому звіті.

3.1.1. Суцільні рубки та використання деревини

Поточний стан

ОВД повинна проводитися для всіх рубок (включаючи проріджування!) і поступових рубок головного користування (рубки заготівлі або лісовідновні рубки), а також для суцільних рубок площею понад 1 га.

Коментар: Таке регулювання є **недоречним**, оскільки його послідовне застосування фактично унеможливує регулярне ведення лісового господарства. Така ситуація існує в Саксонії по відношенню до **природоохоронних територій** (Natura 2000). У цьому контексті рішення Вищого адміністративного суду (див. Додаток 2), який посилається на Лейпцизький алювіальний ліс як на прецедент, має силу по всій Німеччині. Якби подібна ситуація виникла за межами природоохоронних територій вищезгаданої категорії, це призвело б щонайменше до тимчасового припинення ведення лісового господарства.

Крім того, регулювання **не може бути застосоване просто через зусилля та витрати, пов'язані з лісовими та/або природоохоронними органами та лісогосподарськими операціями**. Це стосується рамок умов діяльності лісових адміністрацій та лісових підприємств у Федеративній Республіці Німеччина, а також у землі Саксонія. Сторчоус [2024] аналізує саме цю ситуацію для України на основі аналізу конкретної ситуації.

Рекомендація:

Пропозиція щодо виключення суцільних рубок зі сфери дії національного Закону про ОВД має бути підтримана.

Натомість слід посилити взаємодію між органами лісового господарства, управлінням організації лісового господарства як органом, відповідальним за оцінку стану лісів, розвиток і ведення лісового господарства та лісогосподарювання, і лісовими підприємствами в контексті реалізації національної лісової політики та лісового закону. Такий розвиток має

відбуватися жорстко і послідовно. Ключову роль тут мають відігравати органи лісового господарства як адміністративні одиниці та управління лісового господарства як аналітичний і плановий функціональний підрозділ [EISENHAUER 2023].

Запропонована альтернатива надання дозволу лісгоспам на проведення суцільних рубок **комісіями з надзвичайних ситуацій**, в свою чергу, означатиме розширення адміністративних дій у зв'язку з перенесенням суверенних рішень, які мали б прийматися органами лісового господарства спільно з управлінням лісового господарства, на інші адміністративні одиниці.

Пояснення:

З фактичної точки зору, навряд чи можна достовірно встановити прямий зв'язок із Законом про цивільний захист, в рамках якого діють комісії з надзвичайних ситуацій. Посилання на воєнний стан і воєнну економіку в цьому контексті також видається проблематичним, принаймні об'єктивно. Наразі неможливо надати правову оцінку через брак експертних знань. Однак, на підставі міжвідомчого рішення Кабінету Міністрів, до компетенції управління лісового господарства належить видавати розпорядження про відхилення від Лісового кодексу України та чинних планів управління і ведення лісового господарства на його основі з економічних, воєнних чи інших причин, визначати умови для цього, а також координувати і контролювати виконання такого розпорядження.

З міркувань фактичної коректності, правдоподібності та прозорості дій лісової адміністрації та лісгоспів, необхідно чітко зазначити, що це не суцільні рубки з лісосанітарних причин, а радше рубки головного користування, які з економічних причин, можливо, також з міркувань безперервності інших функцій лісу на рівні виділення одиниць, що виходять за межі деревостану (наприклад, експлуатаційний клас ялини), заздалегідь призводять до порушень, спричинених короїдами або іншими абіотичними та/або біотичними факторами пошкодження.

Основою є план ведення лісового господарства, який базується на оцінці схильності деревостанів до абіотичних факторів пошкодження, а потім виводить диференційований у часі хід відновлення і заготівлі деревини. Якщо це не так, принаймні одна оцінка схильності повинна бути доступною як основа для прийняття рішень про відхилення від плану ведення лісового господарства.

Як варіант, суцільні рубки можуть розглядатися як результат широкомасштабної загибелі ялинових деревостанів внаслідок зараження ялиновим короїдом, з яким вже неможливо боротися. У цій ситуації лісосанітарні аспекти не відіграють жодної ролі. Йдеться насамперед про економічне рішення щодо використання деревини напередодні швидко

прогресуючого процесу знецінення запасу мертвої деревини з урахуванням подальших проблем лісокористування, наприклад, доступності території для проведення лісогосподарських заходів (лісовідновлення, догляду за лісом), безпеки руху, рекреаційного використання.

Однак умови, в яких здійснюються ці заходи, також мають значення для прийняття рішень, особливо коли йдеться про схильні до ерозії ділянки та ґрунти, такі як флішовий пояс Карпат. У цих випадках мають бути визначені та послідовно застосовуватися стандарти розвитку лісів та використання технологій лісозаготівлі, щоб мінімізувати значні ландшафтно-екологічні ризики.

Санітарні рубки в повному розумінні цього слова передбачають лише вирубку окремих дерев або груп дерев ялини зі свіжим осередком заселення короїда. Основою для цього є моніторинг заселення в потенційно загрозливих деревостанах, виявлення заселення та «негайне» усунення заселення, яке обов'язково повинно передувати спалаху короїда. Такий підхід є перспективним лише на початковій фазі розповсюдження шкідника. Зусилля, пов'язані з координацією та контролем процесу відновлення, є значними для лісової адміністрації та лісогосподарських підприємств і вимагають майже безперешкодної співпраці з деревообробними підприємствами, особливо щодо вивезення деревини (див. Додаток V). Якщо контроль не буде успішним на цьому початковому етапі, подальший процес навряд чи буде можливим.

Наскільки такий інтенсивний процес взагалі можливий для лісової адміністрації та лісогосподарських підприємств в Україні за нинішніх умов, залишається під питанням.

Рекомендація:

Дозвіл на проведення суцільних рубок повинен надаватися в рамках лісової адміністрації. Метою має бути забезпечення послідовної лінії дій від національної лісової політики, Закону про ліс, підзаконних актів та програм на виконання Закону про ліс до оперативної реалізації. Основою для диференційованої структури прийняття рішень і планування є середньостроковий лісозахисний прогноз, який стосується рівня вразливості лісових насаджень до потенційно великомасштабних руйнівних факторів. На цій основі можна визначити необхідність, терміновість і просторово-часовий хід лісовідновлювальних і лісозаготівельних заходів з урахуванням особливостей і безперервності різних функцій лісу та реалізувати їх в адміністративному і плановому плані. Відповідна матриця рішень повинна бути розроблена відділом планування лісового господарства для управління лісового господарства та лісових підприємств і, за необхідності, також доведена до відома громадськості. Метою є екологічно, економічно та соціально стале ведення лісового господарства,

яке повинно базуватися на поточному стані лісів та цілях національної і відомчої політики, з урахуванням необхідних лісових ресурсів.

У випадку використання деревини на пошкоджених ділянках, які характеризуються більшою чи меншою кількістю загиблих або всихаючих дерев (ідентифікуються і, відповідно, відстежуються як «червона стадія» та «сіра стадія» на супутникових знімках Sentinel2). Якщо зазначені межі площі (8 га, понад 8 до 25 га, понад 25 га) в принципі не мають значення, оскільки фактична ситуація з пошкодженням і фундаментальні рішення, які необхідно прийняти, визначають подальшу процедуру, використання пошкодженої деревини можливе як на всій ураженій одиниці площі, так і лише на частині ураженої одиниці площі.

Сфера дії національного закону про ОВД не повинна виходити за рамки тем, перелічених у Додатку II Директиви 2011/22/ЄС (див. розділ 2.1.).

Регламент ЄС щодо вирубки лісів, як правильно описано у звіті Сторчоуса [2024], спрямований на запобігання або, принаймні, обмеження **знищення** старих лісів. Основою для цього є, серед іншого, (цифровий) доказ походження деревини аж до конкретного місця використання. Для великих державних лісогосподарських підприємств імплементація цієї директиви має бути відносно безпроблемною, якщо не брати до уваги технічних зусиль, пов'язаних з нею. Для невеликих приватних лісогосподарств, які не є актуальними для України, виникають значні проблеми в цьому відношенні.

Необхідно підкреслити, що знищення старих лісів потрібно запобігати, а не використовувати їх, адаптуючись до динаміки цих екосистем і підтримуючи їхнє середовище існування та видове різноманіття в процесі безперервного, дрібномасштабного диференційованого управління.

Це може бути забезпечено концепціями лісогосподарювання, що ґрунтуються на рубках від поодиноких дерев до групових у поєднанні з безперервністю оселищних дерев і сухостою, незначним допущенням старіння і гниття, а також безперервністю природного поновлення. Таке ведення лісового господарства вимагає адекватного розвитку лісів та кваліфікованих технологій заготівлі деревини. У цьому контексті питання є чутливим, оскільки вимагає високого рівня кваліфікації персоналу та технічного оснащення лісогосподарських підприємств та лісозаготівельних компаній.

Важливо також зазначити, що **ялинові та соснові ліси, як чисті одновікові деревостани**, не можуть бути віднесені до категорії "старі ліси", тоді як ялинові гірські ліси з характерним для даної місцевості породним складом, віковою та просторовою структурою, тобто структурою лісу, яка наближається до відповідних лісотипологічних одиниць, - можуть бути.

3.1.2. Класифікація природних територій у зв'язку з планами розширення лісів

Пропозиція щодо виділення природних територій у зв'язку з поліпшенням стану лісів в принципі може бути підтримана. Однак їх інтеграція в Закон про ОВД видається сумнівною.

Згадані природні території передбачають різну інтенсивність лісорозведення відповідно до характеристик цих ландшафтних одиниць та їхніх природоохоронних благ.

Це великомасштабні ландшафтні одиниці як основа для освоєння земель, що включає лісовідновлення. Це планування є стратегічною, довгостроковою програмою, яка має бути обов'язково визначена на основі стратегічної екологічної оцінки, серед іншого. Одним із підаспектів є пріоритетні напрямки лісорозведення у збалансованості з іншими функціями ландшафту та вимогами до землекористування. Таким чином, для досягнення національної мети збільшення частки лісів з 16 до 20% необхідна система планування, пов'язана з цими ландшафтними одиницями і диференційована для них. Розробка такої системи землеустрою має важливе значення як для програмного, регіонального та місцевого планування прямого збільшення лісистості та його реалізації, так і для раціоналізації процедур погодження відповідно до Закону про ОВД, які стосуються конкретного заходу. Розміри територій у 150 га (Полісся та Карпати), 100 га (лісостеп) та 50 га (степовий та гірський Крим) є незрозумілими у цьому контексті і, скоріше, зайвими. Натомість, розмір пріоритетних територій для лісорозведення має визначатися з урахуванням ландшафтно-екологічних та функціональних аспектів. Розмір пріоритетної території для лісорозведення не означає, що вона буде повністю заліснена. Скоріше, це просторове розмежування для визначення пріоритетності лісів над іншими видами землекористування або вимогами до землекористування.

Розмір площі в 50 га, починаючи з якої проведення ОВД є обов'язковим для заходів зі збільшення площі лісів, видається обґрунтованим з лісогосподарських міркувань та з огляду на адміністративний тягар. Це відповідає вимогам Закону про ОВД для землі Саксонія. При менших розмірах території процедура ОВД значно послаблюється.

Рекомендація:

Підлягає проведенню двоетапної перевірки. На рівні згаданих тут рослинних ландшафтів це є предметом державного планування розвитку у зв'язку з визначенням пріоритетних територій для розведення лісів. Ці пріоритетні території мають бути визначені за ландшафтно-екологічними та функціональними критеріями. У зв'язку з цим немає необхідності визначати

максимальні площі з самого початку і без об'єктивного функціонального обґрунтування.

Планування землеустрою підлягає стратегічній екологічній оцінці. Конкретні заходи з лісорозведення, що передбачають збільшення площі лісів, повинні підлягати обов'язковій ОВД, починаючи з запропонованої тут площі 50 га. Якщо площа менше цієї величини, може бути доцільною обмежена ОВД.

4. Застосування Закону України «Про оцінку впливу на довкілля в лісовому господарстві»

4.1. Процедура

Процедура відповідно до Закону України "Про оцінку впливу на довкілля" від 23 травня 2017 року відповідає в основних рисах Директиві 2011/92/ЄС та Директиві 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації. Остання тема вже була детально висвітлена в експертизі щодо створення національної інформаційної системи з географічною прив'язкою [EISENHAUER 2023] та надані відповідні рекомендації.

Структура процедури ОВД, викладена в Законі України "Про оцінку впливу на довкілля", відповідає транспозиції Директиви 2011/92/ЄС у законодавство Саксонії.

Справа в тому, що питання, які підлягають ОВД відповідно до Закону України "Про оцінку впливу на довкілля", явно виходять за межі питань, перелічених у Додатку II Директиви 2011/92/ЄС (Додаток I не містить жодного питання, безпосередньо пов'язаного з лісовим господарством). Ця проблема вже розглядалася в розділі 2.1.

Фактом є те, що управління лісами як таке, з використанням деревини як основною функцією, яка має бути диференційованою залежно від місцевої функції лісу та стану і потенціалу розвитку відповідної лісової екосистеми, не є предметом ОВД в жодній європейській країні, навіть у Федеративній Республіці Німеччина та її федеральних землях.

На тлі економічної ситуації, становища адміністрації, цілей національної лісової політики та розвитку країни, зокрема збільшення лісистості, таке добровільне розширення питань, що підлягають ОВД, є незрозумілим і водночас значним самообмеженням, яке важко виконати як адміністрації, так і зацікавленим компаніям та приватним особам, що має критичні наслідки для ресурсної економіки країни.

Рекомендація:

З точки зору подальшого розвитку України у зв'язку з величезними соціально-політичними викликами, настійно рекомендується привести ОВД у відповідність до Додатку II Директиви 2011/92/ЄС. Об'єкти оцінки в цьому Додатку вже є предметом національного розсуду при віднесенні їх до ОВД і, отже, можуть бути адаптовані.

Це означає, що ОВД у лісовому секторі, по суті, стосується переведення лісів в інший вид землекористування, наприклад, на користь інфраструктурних заходів та інвестиційних проєктів; заліснення в сенсі збільшення площі лісів від певного розміру, зокрема, щодо

природоохоронних територій відповідно до національного природоохоронного законодавства та умовно щодо заходів з ведення лісового господарства на територіях «Натура 2000», хоча наразі точаться дуже суперечливі дискусії з цього приводу. Останнє питання вже було розглянуто.

Крім того, міністерство лісового господарства та підпорядковані йому адміністративні органи повинні бути наділені послідовною компетенцією та відповідальністю за кваліфіковану реалізацію національної лісової політики. Це відповідає принципу послідовності від відомчої політики до відповідальності за її реалізацію, що передбачає створення ефективних і дієвих механізмів контролю.

Там, де це доречно, особливі ситуації повинні регулюватися наказами та підзаконними актами міністерства, а не створенням нових законів.

Рекомендується розглянути експертизу «Створення ефективної структури та організації управління лісового господарства України після закінчення війни» [Савчин 2022, EISENHAUER 2023] як структурний підрозділ з ключовою функцією для впровадження екологічно, економічно та соціально сталого управління лісами та надання пов'язаної з лісом екологічної інформації щодо його впровадження.

Обґрунтування:

Фрагментація повноважень та відповідальності між лісовим та екологічним відомствами, пов'язана з поточним розвитком законодавства, у поєднанні з внесенням питань оцінки до національного Закону "Про оцінку впливу на довкілля", який значно перевищує європейські рамки, призводить до неефективного та надмірного регулювання, що суттєво гальмує розвиток сталого лісового господарства. Коментарі Сторчоуса [2024] демонструють саме таку ситуацію.

4.2. Затвердження переліку заходів з поліпшення стану лісів як рішення про планову діяльність

Ці заходи є виключною відповідальністю департаменту лісового господарства та підпорядкованих йому адміністрацій, які несуть безпосередню відповідальність за їх реалізацію в лісогосподарських операціях. Стратегія обмеження масового розмноження короїда в Саксонії може бути використана як приклад (Додаток V). Навіть незважаючи на те, що лісовий сектор у цій федеральній землі підпорядкований Міністерству охорони навколишнього середовища, ОВД щодо цього комплексу заходів ніколи не обговорювався.

Після 7 років масового розмноження дерево- і короїдів на ялині та сосні можна припустити, що юридично-адміністративна ситуація, яка, схоже,

склалася в Україні, з великою ймовірністю призвела б до неконтрольованого поширення цього масового розмноження і, таким чином, до великомасштабного пошкодження лісу, незважаючи на технічне та фінансове забезпечення державного лісгосподарського підприємства за умов мирного часу!

Ця оцінка ситуації в цілому відповідає оцінці Харченка, наведеній у звіті Сторчоуса [2024], в контексті німецько-українського діалогу щодо аграрної політики. Рекомендації щодо вирішення цієї ситуації, яка є критичною для національних лісових ресурсів та економічного і екологічного розвитку України, разом з Додатком V, відповідають рекомендаціям, наведеним у пункті 4.1.

4.3 Лісозахисний прогноз, лісозахисний моніторинг та впровадження лісозахисних заходів

У Федеративній Республіці Німеччина всі питання лісокористування, а також впровадження заходів із захисту лісів і, зокрема, майже незначне використання пестицидів у лісах, перебуває під сильним ідеологічним впливом. Це також має певний вплив на відповідні групи в Україні, про що можна судити з розвитку подій у законодавчих та адміністративних органах. Відповідна критична оцінка вже була зроблена. У зв'язку з цим правові норми та їх застосування адміністрацією, які практично унеможливають ефективне та результативне відновлення пошкоджених лісів, ми не будемо повторно обговорювати.

Тому далі ми зупинимось лише на кількох фундаментальних аспектах. Як вираз біоценотичної стабільності, стійкості і витривалості ялинових і соснових лісів докорінно відрізняються від природних або культивованих лісів з притаманним для даної місцевості породним складом, віковою та просторовою структурою дерев. Останні вимагають високого потенціалу до самоорганізації, включаючи структурне оновлення після порушень.

Технічно неприпустимо змішувати ці принципово різні типи лісових екосистем при еколого-функціональній оцінці питань охорони лісів або не чітко відокремлювати їх один від одного. Динаміка соснових і ялинових лісів відповідає екології виробництва, притаманній системі. Залежно від біологічного часу, який характеризується зростанням висоти, діаметру і є результатом перебігу чистої первинної продукції, це визначається розвитком однорідної схильності до абіотичних і біотичних пошкоджуючих факторів на всій території. Залежно від відповідних пошкоджуючих факторів, це може призвести до великомасштабних порушень у кульмінаційній фазі цієї сприйнятливості.

Буревії та масове розмноження комах, що розмножуються на деревині та корі ялини і сосни, є типовими факторами, що спричиняють такі системні

колапси. У Саксонії потенційно можуть постраждати 130 000 га ялинових і близько 30 000 га соснових деревостанів.

Вирішення цієї проблеми має ґрунтуватися на питанні, які вимоги суспільство ставить до своєї ресурсної економіки в найширшому сенсі. У цьому контексті ліси як ресурс слід розглядати не лише з точки зору виробництва деревини, але й з особливим акцентом на всі екосистемні послуги, особливо ті, які значною мірою впливають на функціональність культурних ландшафтів і мають тенденцію до зростання в умовах зміни клімату (регулювання стоку, поповнення підземних і джерельних вод, захист ґрунтів, захист клімату тощо).

З огляду на ці суспільні потреби, які слід розглядати як екзистенційні і водночас як стратегічний потенціал успіху для лісогосподарських підприємств, у контексті економічно, господарсько та соціально сталого ведення лісового господарства немає іншої альтернативи, ніж організація системного переходу від ялинових і соснових лісів до культурних лісів, пристосованих до конкретних умов, на основі максимально можливої системної безперервності. Це, безумовно, включає в себе заходи з охорони та захисту лісів.

Для цього необхідне відповідне комплексне розширення повноважень лісогосподарських підприємств. Це стосується як системи цілей, вільних від протиріч, тобто міждисциплінарних, так і насамперед заснованих на нагальних суспільних потребах, починаючи від законодавчої бази і закінчуючи лісогосподарськими ресурсами.

Питання захисту лісів розглядалося у зв'язку зі створенням національного офісу управління лісами.

Відповідно, необхідно створити національну систему моніторингу захисту лісів у поєднанні з національною інформаційною системою захисту лісів. Це створить зрозумілу основу для короткострокових, середньострокових і довгострокових прогнозів щодо захисту лісів.

Короткострокові лісозахисні прогнози, наприклад, на основі фенології ялинового короїда, мають вирішальне значення для своєчасної організації та впровадження заходів з контролю та відновлення. Короткострокове лісозахисне прогнозування у поєднанні з оперативними лісозахисними заходами, включаючи використання пестицидів як крайній захід, є важливим для переходу від ялинових і соснових лісів до культурних лісів, що відповідають вимогам законодавства, до квазінеперервної системи.

Середньостроковий прогноз лісозахисту слід класифікувати аналогічно, з періодом виконання від 10 до 20 років. У зв'язку з плануванням ведення

лісового господарства вже починають діяти превентивні аспекти, наприклад, у зв'язку з плануванням лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості лісогосподарських об'єктів.

Довгостроковий лісозахисний прогноз повинен все більше враховувати вплив зміщення кліматичних факторів місцевості. Він має превентивний характер і впливає на ведення лісового господарства через його імплементацію в стратегічне планування розвитку лісового господарства.

Рекомендується, щоб розробка та впровадження таких або подібних інструментів стимулювалася законодавчим органом.

5. Висновки

ОВД у лісовому секторі виходить далеко за рамки Додатку II до Директиви 2011/92/ЄС. Наполегливо рекомендується використовувати мінімальні стандарти та можливі інтерпретації цієї Директиви як орієнтир при її транспозиції в національне законодавство.

Будь-яка потреба в регулюванні у зв'язку з цілями національної лісової політики, спрямована на конкретизацію виконання лісового закону, наприклад, у випадку особливих ситуацій, спричинених стихійним лихом, економічними або іншими ситуаціями, що мають відношення до досягнення цих цілей, повинна реалізовуватися не через подальше законодавство, а на основі постанов та імплементаційних положень.

Повноваження та відповідальність за реалізацію національної лісової політики, а також програмне забезпечення лісового закону та загальна відповідальність за координацію виконання цієї програми повинні бути чітко закріплені за департаментом лісового господарства, що дозволить вирішити проблему дуалізму цих повноважень між департаментами лісового господарства та охорони навколишнього середовища, що виникає.

План регіонального розвитку та планування і картування лісових функцій повинні бути розроблені як основа для стратегічного планування землекористування, що має відношення до збільшення частки лісів з 16 до 20%. Вищезгадані рослинні ландшафти можуть сформувати природну основу для принципово диференційованої інтенсивності збільшення лісистості. Пріоритетні території для відтворення лісів, які визначені в цьому плануванні і є обов'язковими для всіх департаментів, є основою для місцевих лісовідновлювальних заходів.

Рамкові умови для відновлення пошкоджених лісів, як правило, повинні розроблятися департаментом лісового господарства у співпраці з підпорядкованою йому адміністрацією і вводиться в дію департаментом лісового господарства. Територіальні адміністративні одиниці повинні відповідати за виконання та контроль за виконанням.

Функції національного управління лісового господарства повинні бути вивчені щодо аналізу стану лісів, обліку стану лісів та моніторингу, пов'язаного зі стандартами, надання екологічної інформації, пов'язаної з лісами, та створення національної системи звітності та інформації про охорону лісів і, за необхідності, розроблені відповідно до них.

Окрім доступу до інформації, вищезгадані аспекти також важливі для участі громадськості, яка спрямована на досягнення цілей національного розвитку

та національної лісової політики і виходить за формальні рамки. Така участь вимагає, серед іншого, місцевого та регіонального зв'язку, а відтак безпосереднього залучення, а також зрозумілої, а отже, правдоподібною та достовірною комунікації. Онлайн-процедури можуть задовольнити ці вимоги лише в обмеженій мірі, особливо в сільських, часто структурно слабких районах. Відповідно, слід розвивати посередницьку функцію місцевих і регіональних органів управління лісовим господарством.

Додатки

I) Директива 2011/92/ЄС

[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF)

II) Рішення Вищого адміністративного суду Саксонії від 9 червня 2020 року

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/rk20200609_2bvr046920.html;jsessionid=71F84386F82BBEFFF9BD6126551EC2F.internet942)

[2020/06/rk20200609_2bvr046920.html;jsessionid=71F84386F82BBEFFF9BD6126](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/rk20200609_2bvr046920.html;jsessionid=71F84386F82BBEFFF9BD6126551EC2F.internet942)

[551EC2F.internet942](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/rk20200609_2bvr046920.html;jsessionid=71F84386F82BBEFFF9BD6126551EC2F.internet942)

III) Закон про ОВД землі Саксонія

<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/18269-SaechsUVPG>

IV) Закон про ліси Федеративної Республіки Німеччина

<https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BWaldG.pdf>

V) Державний лісовий фонд Саксонії, стратегія боротьби з короїдами 2024