

Forest Policy Report

SFI/2025

**Визначення
пріоритетів лісової політики в Україні
та обґрунтування необхідності надання
консультацій проєкту SFI**

Юрій Марчук

Київ, лютий 2025



About the Project “Sustainable Forestry Implementation” (SFI)

The project “Promotion of multifunctional sustainable forest management planning and implementation in Ukraine” (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

Yurii Marchuk

Disclaimer

This paper is published with assistance of SFI but under the solely responsibility of the author Yurii Marchuk 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. Нормативно-правове та суспільне відношення до лісового господарства	3
2. Система управління лісами	5
3. Система контролю за веденням лісового господарства	6
4. Необхідність змін в нормативно-правові акти в сфері лісового господарства України. Проблеми та пропозиції.	8
5. Питання, які слід врахувати при розробці нового Лісового Кодексу України	14
6. Потреба розробки окремої державної програми 'Ліси України до 2035 року'	15
7. Реформа системи управління в ДП «Ліси України»	16
8. Інвентаризація лісів	18
9. Додаток 1- Оцінка потреб в консультуванні проєкту SFI	19

1. Нормативно-правове та суспільне відношення до лісового господарства

Ключовими сторонами які формують нормативно-правове та суспільне відношення до лісового господарства є:

1. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України відповідно до Закону про Кабінет Міністрів України формує державну політику в сфері лісового господарства, видає нормативно-правові рішення обов'язкові до виконання, вносить Кабінет Міністрів України нормативні акти для розгляду. В той же час Міністерство визначає політику в цілому ряді екологічних напрямків серед яких лісове господарство не завжди є визначальним (табл. 1).
2. Державне агентство лісових ресурсів України – регуляторний орган який відповідає перед Міністерством за реалізацію державної політики та через регіональні управління забезпечує контроль за роботою підпорядкованих підприємств.
3. ДП «Ліси України» - господарюючий суб'єкт який веде лісове господарство в державних лісах.

Законодавчі ініціативи в сфері лісового господарства має кожен народний депутат України. Їх узагальнення та внесення на розгляд ВРУ функція екологічного Комітету (голова Бондаренко О.В.).

Загальний контроль за веденням лісового господарства проводить Державна екологічна інспекція України. В той же час в умовах децентралізації влади вплив місцевих громад на лісове господарство не врегульований. Окремі обласні Ради, особливо на Поліссі, мають в підпорядкуванні комунальні ліси, контроль за їх роботою недостатній, так тільки в Житомирській області 300 тис. га комунальних лісів, а в Україні їх біля 1,2 млн. га. Окрім того значна частина лісів знаходиться в землях запасу і не закріплена за лісокористувачами.

Лісогосподарювання в системі еколого-економічного відтворення природокористування



Розроблено Ю.Марчук

2. Система управління лісами

Діюча система управління лісовим господарством України базується на державній, комунальній і приватній власності на ліси визначеній в Лісовому Кодексі України в редакції 2006 року. Загальна площа 10,7 млн. га.

1. Державна власність на ліси.

Ліси в державній власності знаходяться в підпорядкуванні:

- Державного агентства лісових ресурсів України – 7,4 млн. га
 - в т.ч. ДП «Ліс України»
 - ліси підприємств прямого підпорядкування, заповідники та нацпарки, ліси наукових інститутів
- Мінзахистдовкілля – об'єкти ПЗФ – національні парки і заповідники.
- Міносвіти – ліси університетів (НУБіП і ЛНАТУ)
- Міноборони – ліси оборонного призначення.

2. Комунальна власність на ліси: орієнтовно – 1,2 млн га, ліси розміщені в Поліському (5 областей) та Карпатському (3 області) регіонах. Лісове господарство управляється комунальними управліннями при обласних Радах.

3. Приватна власність на ліси – є 2 господарства в Івано-Франківській та Рівненській областях площею біля 15 тис. га.

Оскільки державний облік лісів не проводився більше 20 років у всіх лісах точні цифри власності сьогодні визначити можна тільки приблизно.

За даними космічного зондування території країни велика частина лісів знаходиться поза обліком – це ліси на землях сільськогосподарського призначення, самосівні ліси на розпайованих ділянках приватної власності – орієнтовно їх може бути біля 600 тис. га.

Частина лісів знаходиться в землях запасу місцевих громад і не закріплені за користувачами. Площа їх може бути більше 100 тис. га.

Висновок: потрібно провести державний облік лісів.

3. Система контролю за веденням лісового господарства

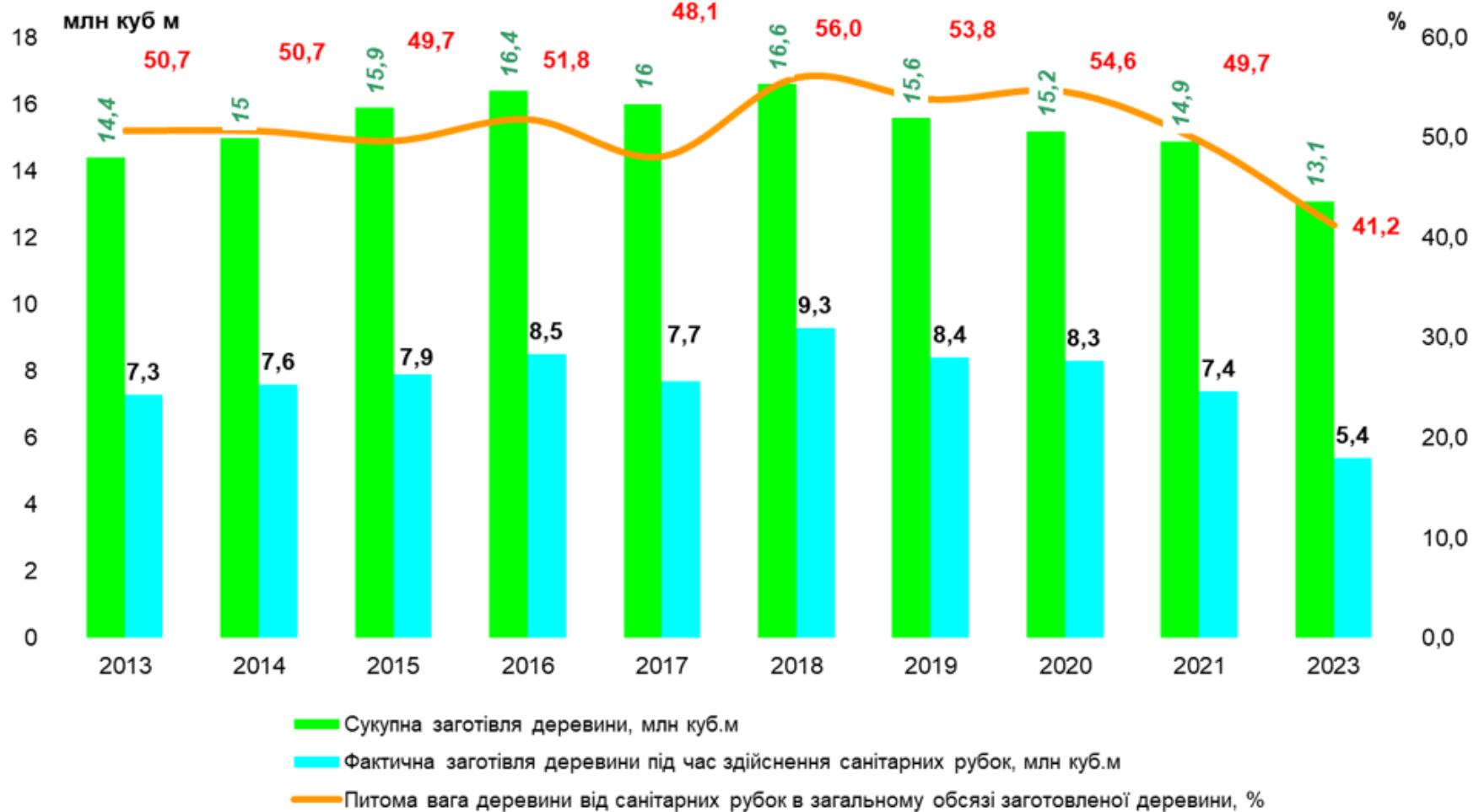
Система управління і контролю за лісовим господарством розбалансована.

1. Мінзахист – за останні роки пройшов декілька реорганізацій.
2. Лісове господарство періодично підпорядковувалось Мінприроди та МінАПК, що не забезпечувало стабільність.
3. Реформа ДАЛРУ призвела до скорочення обласних управлінь лісового господарства з 24 обласних (плюс Крим) до 9 міжобласних з скороченням чисельності держслужби на третину.
4. Таку ж реорганізацію провели в Держекоінспекції, яка теж замість обласних має регіональні структури.
5. Таким чином діюча система контролю за веденням лісового господарства не достатня, а в комунальних і приватних лісах відсутня.
6. До цього часу не прийнята постанова КМУ якою встановили статус Державної лісової охорони (з правом контролю) та лісової охорони постійних лісокористувачів що не забезпечує можливість ефективного відомчого контролю.
7. ДАЛРУ позбавлене права контролю за іншими лісокористувачами.

В зв'язку з чим системними стали правопорушення які фіксуються екологічною прокуратурою:

1. В першу чергу самовільні рубки без дозвільних документів.
2. Порушення при відводі лісосік в рубку за рахунок заниження запасів деревини.
3. Заниження фактичної сортності деревини при відпуску споживачу.
4. Значний об'єм санітарних рубок (рис.1).

Динаміка сукупної заготівлі деревини та фактичної заготівлі деревини під час здійснення санітарних рубок



4. Необхідність змін в нормативно-правові акти в сфері лісового господарства України. Проблеми та пропозиції.

За останнє десятиріччя в Україні прийнято цілий ряд законодавчих та інших нормативно-правових актів які впливають на розвиток місцевих громад, децентралізацію влади, в той же час війна значно змінює підходи до прийняття управлінських рішень, принесла величезні екологічні та економічні збитки в державі.

Загострений соціальний чинник через проблеми з виїздом населення за кордони України (біля 10 млн.), переміщення його в західні області. Розрахунковий спад ВВП за три роки складає біля 25 %.

Ці та інші чинники потребують прийняття оперативних рішень: з однієї сторони для укріплення обороноздатності країни, з іншої для стимулювання розвитку економіки. В цьому відношенні лісове господарство займає одну з важливих позицій як у виконанні мобілізаційних ресурсів так і в підтримці бізнесу і місцевих громад. **В той же час з обігу виключено біля 1 млн. га лісів по кордону від Волині до Харкова, які мають військово-оборонне значення і для яких потрібно розробити і затвердити спеціальний статус лісів особливо природоохоронного значення, що потребує окремого нормативно-правового документу.** В той же час більше 1 млн. лісів пройдено війною, знищені або заміновані, відновлення господарства в них потребує часу.

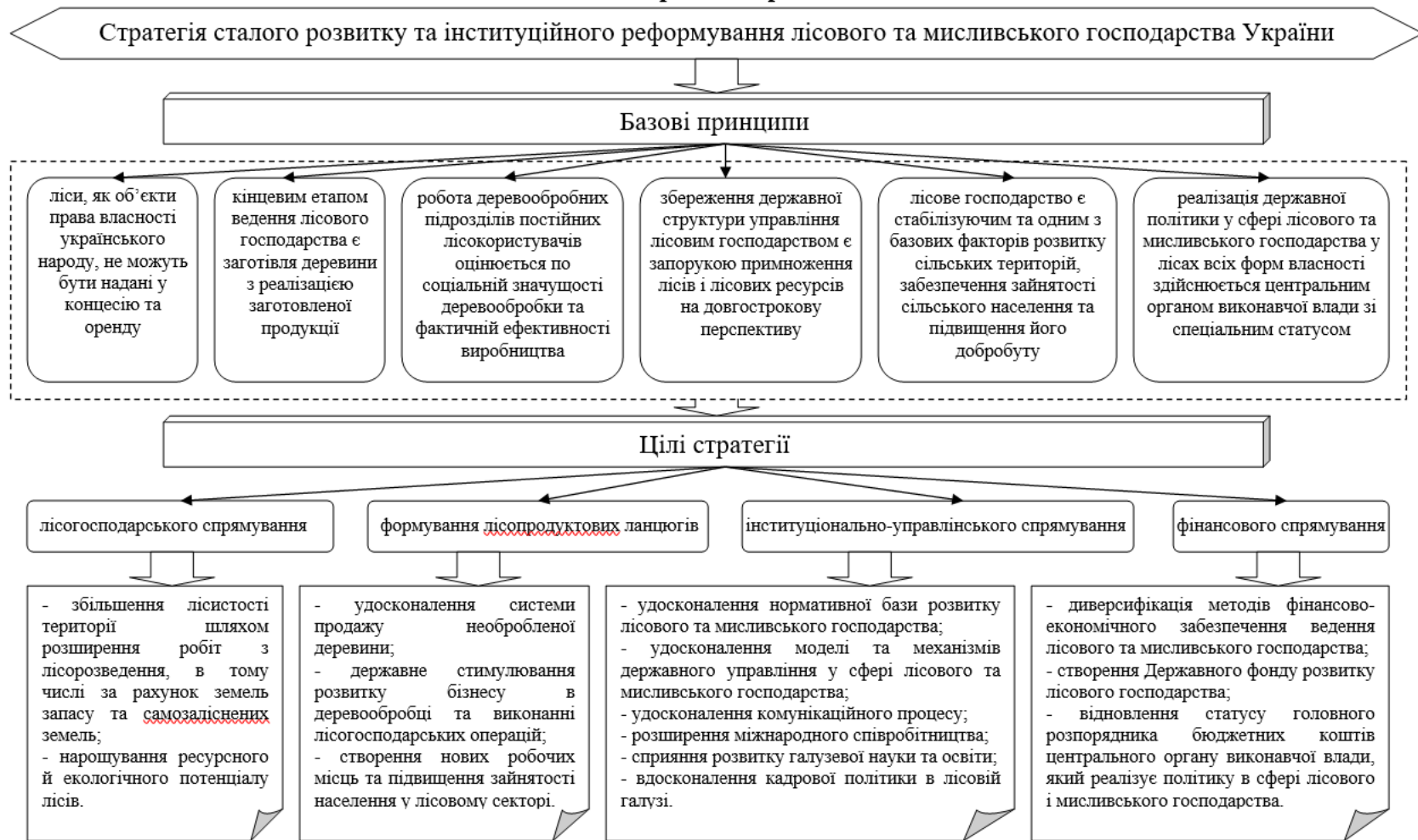
Нормативно-правова база ведення лісового господарства на сьогодні базується на Лісовому Кодексі прийнятому в 2006 році з рядом правок та 'Державній стратегії управління лісами України до 2035 року' яка затверджена 29.12.2021 року зі змінами від 22.09.2023 року.

Враховуючи військовий стан та створення ДП «Ліси України» яке по факту є монополістом у веденні лісового господарства на площі 7,4 млн. га (загальна площа лісів держави 10,6 млн. га) прийнята стратегія потребує суттєвого доопрацювання, як в частині децентралізації і створення 1469 територіальних громад, так і в вирішенні питань лісового господарства в сучасних умовах.

Потребує уточнення основних пріоритетів стратегії до 2035 року (табл. 2):

Таблиця 2

Принципи та цілі Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України



- збільшення лісистості території до науково обґрунтованого оптимального рівня, розширення робіт із захисного лісорозведення і агролісомеліорації на виконання Указу Президента 'Про масштабне заліснення України' в частині фінансування;
- підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісових насаджень, підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів середовища в умовах змін клімату та військових дій;
- нарощування природоохоронного потенціалу лісів та збереження їх біологічного різноманіття у відповідності до прийнятого європейського регламенту;
- розширення застосування методів раціонального використання лісових ресурсів, глибокої переробки деревини, прийняття Закону 'Про ринок деревини';
- зацікавленість місцевих громад в комплексному використанні лісових ресурсів та ефективному лісовому господарстві, підтримка розвитку сільських територій в умовах децентралізації.

В той же час відношення між гілками влади в сфері лісового господарства регулюються ще Лісовим Кодексом в редакції 2006 року.

Потребує врегулювання право власності на ліси в сучасних умовах (розділ II ч. I, ст.7-15 АКУ). При умові створення ринку землі, посиленню ролі місцевих громад та централізації управління лісами закладається конфлікт інтересів, який потребує правового врегулювання. Тому прийняття Закону 'Про Національну лісову політику' стає необхідним. В ньому необхідно передбачити:

1. Стан економіки України та військові дії на нашій території та вплив їх на лісове господарство.
2. Визначення державою ролі і місця державних підприємств у використанні та управлінні лісовими ресурсами, як на загальнодержавному, так і на територіальному рівні.
3. Неоднорідність країни за географічним поділом і, відповідно, лісоресурсним потенціалом та пошкодження лісів військовими діями.
4. Вразливість лісових, особливо хвойних монокультур, до змін клімату та значне екологічне значення захисних лісів на півдні держави та необхідність їх відновлення.
5. Врегулювання відносин між державною власністю на ліси та підвищенням самостійності територіальних громад, особливо в лісових регіонах, в т.ч. через податкові механізми.
6. Відсутністю державної стратегії розвитку глибокої переробки деревини та розвиток її за фрагментарним принципом.
7. Дефіцит робочих місць в лісових регіонах та масовий відтік робочої сили

за кордон та мобілізацію.

8. Значна роль деревини як енергетичного ресурсу та необхідність збереження насаджень від самовільних рубок.
9. Зростання ролі лісів, як об'єктів зеленого туризму, зимового і літнього відпочинку та мисливства.
10. Підготовка та формування професійних кадрів для лісового господарства.

Та вирішити ключові проблеми:

1. Необхідність забезпечення балансу між екологічними, економічними та соціальними функціями сталого ведення лісового господарства.
2. Недосконалість розподілу функцій управління в лісах різних відомств та форм власності.
3. Відсутність фінансування заходів з ведення лісового господарства Півдня і Сходу країни.
4. Наявність незаконних рубок та обігу незаконно добутої деревини, високий рівень браконьерства.
5. Відсутність законодавчого підґрунтя та механізмів управління і контролю за лісами комунальної власності.
6. Потреба нормативного врегулювання сільськогосподарських земель на яких відбулося природне поновлення.
7. Необхідність удосконалення системи розвитку захисного лісорозведення та агролісомеліорації, удосконалення системи протидії лісовим пожежам.
8. Низький рівень інформування громадськості.
9. Відсутність правових та економічних механізмів стимулювання запровадження природозберігаючих технологій.
10. Погіршення санітарного стану лісів.
11. Розбалансованість вікової структури лісового фонду.
12. Збитковості мисливської галузі.
13. Недостатня наукова підтримка розвитку лісового та мисливського господарства через фінансування.
14. Необхідність подолання в лісах наслідків військових дій на Сході України.
15. Розбалансованість загальнодержавного ринку деревини.

Прийняття Національної лісової політики повинно врегулювати основні проблеми:

1. Розширення відновлення лісових ресурсів на базі національних програм.

2. Збереження біорізноманіття в лісах, ведення лісового господарства на базі екологічно орієнтованого лісівництва.
3. Ефективний контроль за станом лісів, охорона їх від пожеж, захист від шкідників і хвороб.
4. Раціональне і комплексне використання усіх ресурсів і екологічних функцій лісів.
5. Забезпечення стабільного попиту на деревину та інші лісові ресурси, збільшення глибокої переробки деревини.
6. В умовах змін клімату забезпечення ефективного виконання лісами захисних функцій.
7. Визначення стратегічних напрямків розвитку технологій, використання і виробництва машин та механізмів для виконання лісових операцій.
8. Перехід на поступово-вибіркового принцип лісокористування, широке стимулювання природного поновлення лісів у відповідних умовах.
9. Вирішення питання фінансового забезпечення ведення лісового господарства в різних географічних зонах, сприяння довгостроковим інвестиціям в лісове господарство.
10. Стабільність лісового, податкового і природоохоронного законодавства на довгостроковий період.

Та передбачити розробку основної її мети з врахуванням:

- справедливого розподілу суспільних благ;
- збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів;
- визначити основні принципи, цілі і стратегію розвитку лісового господарства;
- врахувати підходи Європейського Союзу в сфері лісів.

Для збалансованих цілей міжнародної лісової політики та реалізації її в Україні потрібно:

- стимулювати збереження та відновлення лісових ресурсів з метою зменшення впливу кліматичних змін на природне середовище та збереження його різноманіття;
- забезпечити міждержавний контроль за ринком нелегально добутої деревини та ефективну торгівлю і справедливий розподіл ресурсів між лісовими і малолісними країнами;
- через міждержавні структури та урядові угоди стимулювати сезонні підходи до виділення економічних, екологічних та соціальних проблем лісів і лісових територій та можливість фінансової допомоги областям, які знаходяться в зоні екологічних і соціальних ризиків;

- напрацювання єдиного підходу до рівня ведення лісового господарства (як приклад сертифікація лісів, національна інвентаризація лісів) та об'єктивних критеріїв оцінки управління лісами.

Лісова політика повинна базуватись на затвердженій стратегії розвитку лісового господарства, з врахуванням окремих зауважень висловлених до стратегії. Особливої уваги заслуговують інструменти впровадження лісової політики та розподіл повноважень між органами виконавчої влади.

5. Питання, які слід врахувати при розробці нового Лісового Кодексу України

Окремо при розробці нового Лісового Кодексу України потрібно врахувати ключові гострі питання які мають значний суспільний резонанс:

1. Ліси, як об'єкти права власності українського народу, не можуть бути надані у концесію та оренду.
2. Збереження державної структури управління лісовим господарством є запорукою примноження лісів і лісових ресурсів на довгострокову перспективу, забезпечення їх життєздатності та біорізноманіття. В той же час розвиток конкурентного середовища за рахунок комунальної та приватної власності на ліси створить умови зацікавленості місцевих громад в веденні лісового господарства.
3. Лісове господарство є стабілізуючим та одним з базових факторів розвитку сільських територій, забезпечення зайнятості сільського населення та підвищення його добробуту.
4. Державна підтримка створення лісів на приватних землях. Податкові преференції для лісів всіх форм власності.
- !5. Враховуючи особливе державне значення лісів, цінність лісових ресурсів та належність їх до об'єктів права власності народу України реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства у лісах всіх форм власності здійснюється центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який підпорядкований Кабінету Міністрів України.
6. Для ефективного врегулювання відносин особливо з сільським господарством потребує окремого напрацювання реформа водної політики. Водозабезпечення в умовах змін клімату є проблемним. Тому відновлення та розвиток агролісомеліорації є визначальним фактором в боротьбі з водною та вітровою ерозіями. А, заводнення торфовищ на Поліссі не тільки підтримає водний баланс, а і зіграє ефективну військову оборонну роль.
7. Безумовно окремим розділом потрібно врахувати систему відновлення ґрунтів порушених війною та роль в цьому лісового господарства.
8. Окремий напрямок розвитку це карбоновий фонд і ринок карбонових сертифікатів. Лісове господарство є основним накопиченням CO₂ і використання можливостей такого фонду на лісовідтворенням є додатковим джерелом коштів.

6. Потреба розробки окремої державної програми ‘Ліси України до 2035 року’

Потребує розробки окремої державної програми ‘Ліси України до 2035 року’ з конкретними об’ємами, виконавцями та фінансуванням. Такої програми в країні не має більше 10 років, як і виваженої стимулюючої податкової політики розрахованої на довгострокове лісокористування.

Таким чином розробка та обговорення вказаних пропозицій може бути тематикою консультацій та обговорення проекту.

7. Реформа системи управління в ДП «Ліси України»

Реформа системи управління в ДП «Ліси України» по створенню єдиного підприємства за 2 роки пройшла декілька етапів: лісгосп – філія – надлісництво – офіс – міжрегіональні філії.

Створений департамент безпеки не в змозі забезпечити ефективний контроль, про що показують кримінальні справи за порушення лісового законодавства.

Періодична зміна в системі управління та рівня господарюючих суб'єктів може привести:

- до втрати сертифікації лісів
- до ризиків охорони лісів від пожеж і шкідників в умовах змін клімату
- недоліків в інвентаризації лісів.

По факту 9 міжрегіональних офісів, які мають в своєму підпорядкуванні надлісництва (які об'єднали 3 колишніх лісгоспи) забезпечують ведення лісового господарства на території 2 або 3 областей наростили свою чисельність до 300-400 працівників в філії, залишивши в надлісництві 2-3 працівника які організовують роботу 30-50 лісництв. Це може розбалансувати систему управління.

Назріла необхідність прийняття Закону «Про ПРАТ Ліси України» з врахуванням сучасних регламентів ЄС.

Імплементация сучасної парадигми ведення лісового господарства у практику лісогосподарювання в Україні



8. Інвентаризація лісів

Система інвентаризації лісів є фаховим механізмом контролю за веденням лісового господарства. На сьогодні через дефіцит кадрів, механізм фінансування та військові дії не зможе забезпечити ефективний механізм даних для формування лісової політики в державі.

В той же час в межах можливостей ВО «Укрдержліспроект» виконує польові роботи в окремих областях.

Мені, як експерту в межах проекту Німецько-український агрополітичний діалог довелось розробляти діючий закон про національну інвентаризацію лісів і презентувати його народним депутатам України.

Проводились переговори в Німеччині з міністерством аграрної політики про виділення коштів німецького уряду для організації проведення національної інвентаризації лісів.

Вивчався досвід окремого інституту в Німеччині, який займається національною інвентаризацією лісів. Для прикладу в Німеччині закладено орієнтовно під проект національної інвентаризації лісів 68 тисяч пробних площ.

Національна інвентаризація лісів дозволяє через механізм пробних площ та системної обробки отриманих результатів через певний проміжок часу аналізувати ефективність ведення лісового господарства, стан лісових насаджень та визначати механізм приросту лісових насаджень за вказаний період. Від цього основного показника розраховується розрахункова лісосіка в Україні. Фактично доручивши виконання цих робіт ліспроекту, який одночасно виконує проектування всіх лісогосподарських заходів в лісах України ми тільки розпочали ці роботи.

В той же час на перспективу в післявоєнний період, вважав би необхідним, розділити функції проектування лісогосподарських заходів (Ліспроект) та інвентаризацію лісів за різними установами. В такому випадку національна інвентаризація лісів забезпечить постійний контроль за веденням лісового господарства в незалежному форматі. Для прикладу функції національної інвентаризації лісів можна було б покласти на Харківський науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г.М. Висоцького створивши при ньому відповідні наукові експедиції. Вже на сьогодні цей інститут має сітку науково-дослідних станцій в різних регіонах України. Але це можливо виключно в стабільний післявоєнний період при передбачуваному фінансуванні.

В теперішній період виконання цих робіт Ліспроектом в межах їх фінансування – можливо єдиний вихід.

9. Додаток 1- Оцінка потреб в консультуванні проєкту SFI

Індикатори	Виклики, на які має звернути увагу проєкт SFI (за пріоритетністю)	Формат очікуваних консультацій	НКЕ/МКЕ	Часові рамки
1.1.	Політична складова. Розподіл повноважень в умовах децентралізації між органами виконавчої влади та визначення їх впливу на лісове господарство.	Аналітична довідка розподілу повноважень в умовах децентралізації між органами виконавчої влади та визначення їх впливу на лісове господарство. Приклади ЄС.	НКЕ/МКЕ	01.02.2025
1.1.	Лісогосподарська практика. Ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку. Збалансовані підходи до екологічного, економічного та соціального чинників.	Проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції "Сучасний стан, проблеми, головні завдання та перспективи відтворення і захисту лісів в умовах зміни клімату"	НКЕ	4.03.2025р.
1.1.	Ресурсна складова. Розвиток ринку деревин, екологічні послуги лісового господарства, особливо в умовах кліматичних змін. Мисливське господарство.	Підготовка аналітичної довідки та прийняття участі. 1. Засідання робочої групи деревообробників України для підготовки змін в Закон "Про ринок деревини". 2. Проведення круглого столу в Комітеті з економіки Верховної Ради України. 3. Підготовка змін в Закон "Про мисливське господарство України". Щотижнева участь в засіданнях робочої групи. 4. Круглий стіл по обговоренню змін в Закон "Про мисливське господарство України"	НКЕ	1)03.01.2025 2)8.01.2025 3)01-02.2025 4)03.2025
1.2.	Фінансова складова - дослідження. Оцінка та пропозиції по бюджетно фінансній системи та її ролі у веденні лісового господарства.	Аналітична довідка оцінки та пропозицій по бюджетно фінансній системи та її ролі у веденні лісового господарства.	НКЕ	Кві.25
1.2.	Політична складова - дослідження. Розподіл повноважень в умовах децентралізації між органами виконавчої влади та визначення їх впливу на лісове господарство.	Проведення круглого столу та обговорення законодавчих змін з питань лісової політики	НКЕ/МКЕ	Вер.25

