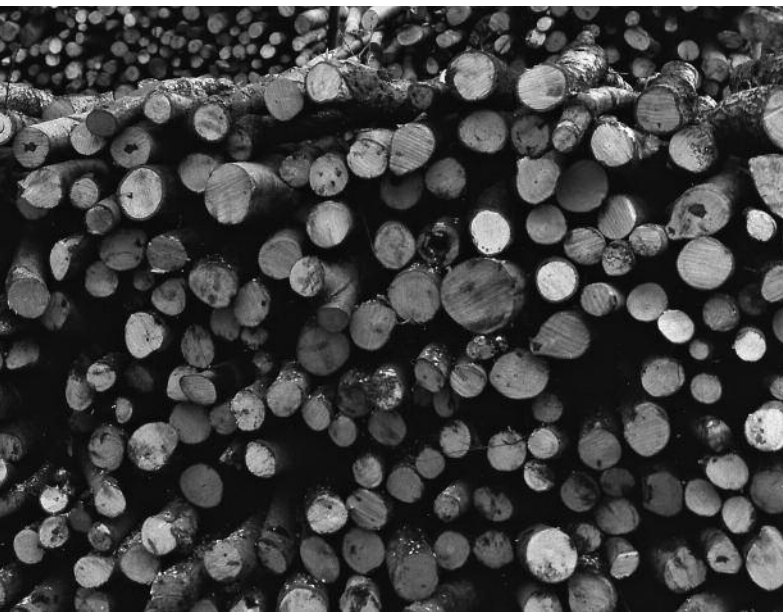


# Незаконні рубки в Україні

## Аудит





# Незаконні рубки в Україні

Аудит

РЕЦ СІРИЙ ПАПІР

підготували:

Анатолій Павелко та Дмитро Скрильніков

Координація роботи та редагування:

Сесіль Монї, РЕЦ

Переклад з англійської:

Марії Павелко

Сентендре, Угорщина

ЛИПЕНЬ 2010



## Про РЕЦ

Регіональний екологічний центр Центральної та Східної Європи (РЕЦ) – це міжнародна організація, завданням якої є допомога у розв'язанні проблем довкілля. Центр виконує це завдання шляхом налагодження співпраці між органами влади, неурядовими організаціями, підприємцями та іншими зацікавленими особами, шляхом підтримання вільного обміну інформацією та участі громадськості у прийнятті екологічних рішень.

РЕЦ було засновано в 1990 році Сполученими Штатами, Європейською Комісією та Угорщиною. Сьогодні РЕЦ працює на основі статуту, підписаного з більш як 30 учасниками. Головний офіс РЕЦ знаходиться в м. Шентендре (Угорщина), також працюють відділення в 17 країнах, а саме в: Албанії, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Естонії, Латвії, Литві, Колишній югославській республіці Македонії, Польщі, Румунії, Сербії, Словаччині, Словенії, Туреччині, Угорщині, Хорватії, Чеській Республіці і Чорногорії.

РЕЦ активно бере участь в ключових глобальних, регіональних і місцевих процесах та робить свій вклад у пошук рішень проблем довкілля та сталого розвитку в межах своєї мережі в країні та поза нею, передаючи традиційні знання і досвід іншим країнам та регіонам.

На даний час РЕЦ фінансують Європейська Комісія і уряди Албанії, Австрії, Бельгії, Болгарії, Боснії і Герцеговини, Естонії, Іспанії, Італії, Латвії, Колишньої югославської республіки Македонія, Мальти, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Об'єднаного Королівства, Польщі, Сербії, Словаччини, Словенії, Сполучених Штатів Америки, Угорщини, Фінляндії, Хорватії, Чеської Республіки, Чорногорії, Швейцарії, Швеції і Японії, а також інші міжурядові і приватні інституції.

Всі права на зміст даної публікації

©2010 належать Регіональному екологічному центру Центральної та Східної Європи

Жодна частина цієї публікації в будь-якій формі не може бути продана чи відтворена для продажу без попереднього письмового дозволу суб'єкта права інтелектуальної власності

Опубліковано

Регіональним екологічним центром Центральної та Східної Європи  
вул. Аді Ендре 9-11, 2000 Шентендре, Угорщина

тел.: (36-26) 311-199, факс: (36-26) 311-294, ел. Пошта: [info@rec.org](mailto:info@rec.org), вебсайт: <http://www.rec.org>

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Передумови</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Частина 1: Вступ</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>Частина 2: Політичні та законодавчі рамки</b>            | <b>9</b>  |
| Загальна політика у сфері лісового господарства             | 9         |
| Огляд законодавства   | 11        |
| <b>Частина 3: Інституційні рамки</b>                        | <b>13</b> |
| Державне управління в сфері лісового господарства           | 13        |
| Моніторинг, контроль та виконання                           | 15        |
| Механізми міжвідомчої координації                           | 16        |
| <b>Частина 4: Недоліки існуючої системи та рекомендації</b> | <b>17</b> |
| <b>Додаток: Законодавство</b>                               | <b>19</b> |
| <b>Примітки</b>   | <b>21</b> |



# Передумови

Лісове господарство в Східній Європі є важливою складовою економіки та принципово важливим з екологічної точки зору. Незаконні рубки можуть передбачати вчинення міжнародних організованих злочинів, порушення при здійсненні інституційного контролю та неефективну роботу інституцій, можуть спричинити посилення напруги по обидва боки кордону і в міжнародній спільноті. Результати незаконних рубок можуть бути різноманітними, від втрати середовищ існування та біорізноманіття до ерозії та деградації земель, від опустелювання та зміни клімату до соціальних заворушень і впливу на економіку, а також послаблення системи управління.

Проект “Незаконні рубки в Україні” впроваджується в рамках Ініціативи з питань довкілля і без-

пеки і має на меті дослідити ситуацію для визначення конкретних дій, які повинні вжити основні відповідальні особи та організації для заповнення прогалин у законодавстві, їх впровадження і виконання задля різкого скорочення чи ліквідації незаконних рубок в Україні.

Проект фінансується Агенцією з міжнародного розвитку Канади під егідою Ініціативи з питань довкілля і безпеки.

Ця доповідь подає огляд стану лісового сектору щодо сфери і розповсюдження незаконних рубок в країні.

Аудит повинен розглядатись разом із Збором даних, який розроблено в рамках цього проекту. Збір даних описує об'єми та розповсюдженість незаконних рубок у лісовому секторі.





# Частина 1: Вступ

Україна характеризується відносно невисокою лісистістю (15,7% території України вкрито лісами), яка значно відрізняється у різних регіонах. Основна частина лісових земель сконцентрована на заході (Карпати) і на півночі країни.

Форма власності на ліси істотно не змінилась з часу попереднього режиму: держава володіє більш ніж 99% лісів, решта знаходиться у комунальній власності та у приватних компаній чи маленьких приватних власників. Приватизація лісів регулюється з 2006 року Лісовим кодексом і досі знаходиться на початковому етапі.

Більшість цих лісів управляється Державним комітетом лісового господарства, який є основним органом виконавчої влади у сфері лісового та мисливського господарства. Інші органи влади включають Міністерство аграрної політики, Міністерство оборони, Міністерство надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони навколишнього природного середовища і Міністерство транспорту та зв'язку.

Ліси можуть знаходитись на охоронюваних територіях - від заповідних урочищ до природних заповідників. Проте, охоронювані території займають 5,4% території держави і певні практики у лісовому господарстві, такі як суцільні санітарні рубки та рубки головного користування<sup>1</sup> та захоплення земель становлять серйозну загрозу для лісів

Лісове господарство та пов'язане з ним виробництво відіграють важливу роль в розвитку економіки окремих регіонів України. Об'єм продукції, робіт та послуг, пов'язаних з лісовим господарством, у грошовому еквіваленті становив на 2008 р. 3382,7 млн. грн. і в ньому було зайнято 83 000 працівників<sup>2</sup>. В Карпатському регіоні лісовий кластер є четвертою найбільшою галуззю економіки<sup>3</sup>.

Існування проблеми незаконних рубок визнається всіма ключовими дійовими особами в Україні, включно з органами влади, представниками бізнесу та НУО. Однак, визначення об'ємів незаконних рубок відрізняється в залежності від джерела. Згідно з даними Держкомлісгоспу, загальний об'єм незаконно добутої деревини в Україні в 2008 році складав 20 тис. м<sup>3</sup>, в той час як згідно експертів проекту FORZA, який фінансується Швейцарською агенцією з розвитку і співробітництва, щорічний середній об'єм незаконно добутої деревини складає 1,25 млн. м<sup>3</sup>.

Збір даних аналізує правові, політичні та інституційні рамки управління лісовим господарством в Україні та охорони лісів. Метою даного аудиту є оцінка цих рамок для визначення сильних та слабких сторін, а також пріоритетних територій для дій для вирішення існуючих проблем, з особливою увагою до боротьби з незаконними рубками.



## Частина 2: Політичні та законодавчі рамки

### Загальна політика у сфері лісового господарства

В Україні державна політика в сфері лісового господарства і захисту лісів, включно з державними програмами, інструкціями, встановлюється прийняттям законів та підзаконних нормативно-правових актів. Зазвичай вони встановлюють загальні засади та напрямки розвитку, принципи, основні питання та завдання. В них часом перелічують конкретні показники, необхідні ресурси та передумови для досягнення зазначених цілей, також зазначаються відповідальні органи влади та організації. Основним документами, які містять засади національної політики, є:

- Лісовий Кодекс України
- Концепція реформування та розвитку лісового господарства
- Державна цільова програма “Ліси України” на 2010-2015 рр.
- Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”
- Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр.

Останній стосується галузі лісового господарства і, в зв'язку з цим, є більш конкретизованим, ніж інші документи. Він вводить необхідні покращення в сектор лісового господарства та перелічує сфери, які потребують найбільшої уваги, враховуючи екологічні, соціальні та економічні функції лісів. Державна цільова програма “Ліси України” на 2010-2015 рр. встановлює наступні цілі:

- збільшення лісистості;
- збільшення ресурсного та екологічного потенціалу лісів, здійснення лісогосподарської діяльності за принципами сталого розвитку лісів;

- підвищення опірності лісових екосистем, охорона лісів;
- відтворення, охорона та раціональне використання мисливської фауни;
- раціональне використання лісових ресурсів;
- підвищення ефективності управління лісовим господарством;
- покращення наукової та професійної бази для розвитку лісового господарства.

Програма включає конкретні цифри та часові рамки для досягнення цілей, а також містить відповідні фінансові інструменти.

Іншим документом, який визначає основні питання та напрями реформ і розвитку лісового господарства України є Кабінету Міністрів України “Про затвердження концепції реформування та розвитку лісового господарства” (2006). Згідно з цим документом основними причинами не вирішених проблем в лісовому господарстві є:

- недоліки фінансової та економічної системи розвитку лісового господарства і системи оподаткування, які не беруть до уваги тривалий період росту лісу;
- управління лісами здійснюється кількома органами влади;
- поєднання лісогосподарськими підприємствами функцій ведення лісового господарства та переробки деревини;
- відсутність економічних стимулів для впровадження екологічно сприятливих технологій;
- значні об'єми незаконних рубок, недосконалий перерозподіл лісових земель;
- зростання антропогенного впливу на лісові екосистеми.

Необхідними реформами є:

- розробка показників для ефективного управління лісами;

- збільшення лісистості до науково обґрунтованого рівня;
- нарощування ресурсного та екологічного потенціалу лісів;
- збереження біорізноманіття лісових екосистем;
- підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів навколишнього середовища, зростаючого антропогенного навантаження, змін клімату;
- ефективне використання лісових ресурсів в умовах ринкової економіки;
- удосконалення фінансово-економічного механізму;
- забезпечення самоокупності та прибутковості ведення лісового господарства в найбільш лісозабезпечених регіонах;
- сприяння розв'язанню соціально-економічних проблем місцевих громад;
- покращення правового захисту працівників лісової охорони.

Лісове господарство України має кілька особливостей, які є важливими для розуміння його поточного стану. Воно розвивається в умовах протікання таких процесів:

- Продовження реформування лісового господарства, метою якого є краща його адаптація до умов ринкової економіки.
- Створення інституту приватної і комунальної власності на ліси;
- Оренда лісів (довгострокове використання лісів);
- Усунення існуючих протиріч між охороною навколишнього середовища, наприклад збереженням біологічного різноманіття, і прибутковістю лісового господарства;
- зосередження функцій державного управління лісовим господарством в одному центральному органі виконавчої влади (Держкомлісгосп);
- розвиток поглибленої переробки деревини та деревних відходів (як пального, для виробництва ДСП, тощо);
- потреба у зростанні лісистості певних територій і в загальному країни;
- розширення існуючих та створення нових охоронюваних територій на лісових землях
- зростання лісів у різних природних зонах (По-

лісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим), що мають істотні відмінності щодо лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів та корисних властивостей лісу;

- переважно екологічне значення лісів та висока їх частка (до 50%) з режимом обмеженого лісокористування;
- значна площа лісів зростає у зоні радіоактивного забруднення;
- половина лісів України є штучно створеними і потребують посиленого догляду.

Усі органи влади України визнають, що незаконні рубки є серйозною проблемою. У червні 2010 р. прем'єр-міністр України Микола Янович Азаров зазначив, що вирубка лісів буде заборонена на тих територіях де таке вирубування погіршує паводкову ситуацію.<sup>4</sup> Проте, незважаючи на зусилля держави щодо охорони лісів і загальних стратегічних напрямків розвитку лісового господарства, визначених політичними лідерами, прослідковується негативний вплив ведення лісового господарства на стан лісів та збереження біорізноманіття та лісового господарства. Наприклад, зростаюче використання деревних відходів, яке має покращувати економічну ефективність лісового господарства, зменшити залежність від імпортного пального і, таким чином, зменшити викиди парникових газів, може мати серйозний негативний вплив (особливо за масового використання) на існування видів, які залежать від мертвих дерев, що стоять або лежать на землі в лісах за умови масованого використання такої деревини у зазначених цілях. Інший приклад — планування розгалуженої мережі лісових доріг може призвести до посилення вирубування на територіях, які утримувались у відносно недоторканому стані і є важливими для охорони рідкісних видів та видів, які перебувають під загрозою. На думку Держкомлісгоспу, існуюча в Україні мережа лісових доріг на кожні 1000 га лісових масивів сьогодні в цілому у 3-6 разів менша, ніж в країнах центральної Європи. В гірських лісах Карпат, де сконцентровано до 40% експлуатаційних запасів деревини, густота дорожньої мережі складає лише 5-6 км на тис. га. Подальше виконання робіт з будівництва лісгосподарських доріг повинно сприяти виконанню комплексу природоохоронних робіт, впровадженню екологічнобезпечних технологій лісокористування передбачених Карпатською конвенцією, покращенню догляду за лісона-

садженнями, залученню у господарський обіг враженої шкідниками та хворобами деревини, а у південних та східних регіонах України – створенню умов оперативного доступу засобів пожежогасіння в особливо цінних насадженнях.

Також зміни в ринковій ситуації привели до розквіту малих підприємств, які працюють без отримання дозволів, розширення ринку збуту незаконно добутої деревини для внутрішніх споживачів, а також на експорт. Це також призвело до зниження вартості деревини, яка продається в Україні та за кордон.

Для покращення ефективності управління лісами у 1999 р. за сприяння Лісової наглядової ради (ЛНР) в Україні введено Сертифікацію управління лісів. Наступного року було сертифіковано Тетерівське дослідно-виробниче підприємство і три державні лісогосподарські підприємства в Житомирській області. Згідно з даними Дежкомлісгоспу, додатковим стимулом для введення сертифікації лісів став вступ в 2004 р. Польщі, Словаччини та Угорщини в Європейський Союз. Попит на сертифіковану деревину в цих країнах різко зріс.

Сертифікація управління лісів доповнюється впровадженням сертифікації постачання деревини від виробника до споживача ЛНР, яка була нещодавно впроваджена в Україні. Вона стосується сертифікації постачання деревини від виробника до споживача.

В 2004 р. була створена національна робоча група для розробки національних стандартів добровільної сертифікації, які б відповідали принципам ЛНР. Робоча група розробила національні стандарти, їх було випробувано та оформлено, проте вони досі не отримали офіційного затвердження.

Загальна площа сертифікованих лісів в Україні на сьогодні складає 1 млн. га. Дежкомлісгосп стверджує, що такий рівень сертифікації демонструє, що управління лісами в Україні є сталим і відповідає міжнародним вимогам. З іншого боку, розслідування, проведені в Закарпатській області, засвідчили, що великі площі сертифікованих лісів поєднуються з великими об'ємами незаконних рубок. Також спостерігаються порушення режиму прибережних захисних смуг та охорони видів. Проте ці порушення, як і порушення принципів ЛНР, були визнані як “незначні” експертами, які проводили сертифікацію. Зрештою, спротив НУО та громадян призвів до анулювання сертифікатів ЛНР лісогосподарських підприємств, на яких були виявлені такі порушення. Необхідно зазначити, що дія сертифіката може бути припинена лише експертами,

що проводять сертифікацію, за умови будь-якого порушення принципів або не сплати коштів. Спротив НУО та громадян до цього ніякого відношення не має. Крім того в системі Дежкомлісгоспу не має жодного **анульованого** сертифікату. Може іти мова про часткове припинення дії.

## Огляд законодавства

Лісові відносини в Україні регулюються Конституцією України, Лісовим кодексом України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища". Існують також й інші законодавчі акти, як встановлюють набір різноманітних заходів, створюючи часом несприятливі умови для розвитку лісового господарства і боротьби з незаконною діяльністю, пов'язаною з лісовим господарством. Чинне законодавство включає в себе міжнародне законодавство і національні законодавчі акти, прийняті Верховною Радою (Парламент) України, Президентом України, Кабінетом Міністрів (уряд) України, окремими міністерствами, Державним комітетом лісового господарства України та іншими уповноваженими органами влади.

## Міжнародні зобов'язання України щодо лісового господарства

Україна підписала та ратифікувала ряд міжнародних законодавчих актів. Ці міжнародні документи вважаються частиною національного законодавства України і мають пряму дію на її території. У випадку протиріччя між національним і міжнародним законодавством, останнє має перевагу. Основними міжнародними законодавчими актами, які стосуються лісів та їх охорони, є Конвенція про біологічне різноманіття, Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Кіотський протокол, Конвенція про охорону і сталий розвиток Карпат та Протокол про збереження та сталі використання біологічного та ландшафтного різноманіття. Повний перелік багатосторонніх міжнародних угод, стороною яких є Україна, можна знайти в Зборі даних.

Зобов'язання України передбачають:

- охорону біорізноманіття та рідкісних видів,
- сталі управління лісами та їх збереження, з особливою увагою до охорони та сталого використання лісів у Карпатському регіоні,
- охорону лісів як середовища існування диких тварин,



- охорону лісів від пожеж та використання лісів як засобу боротьби з опустелюванням.

Крім того, Україна схвалила Санкт-Петербурзьку декларацію, прийняту на Міністерській конференції щодо виконання лісового законодавства та управління у 2005 р. Приєднанням до цього міжнародного документу Україна зобов'язується вживати заходи для боротьби з незаконними рубками, незаконною торгівлею деревиною та корупцією. Метою є розширення засобів для існування громад, які залежать від лісового господарства, і в той же час забезпечення зменшення втрат прибутків та уникнення знищення лісів, а також уникнення негативного впливу на середовища існування та охоронювані види.

### Національне лісове законодавство

Лісовий кодекс України спрямований на регулювання лісгосподарських взаємовідносин. Іншим важливим законодавчим актом є Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Детальний перелік національного лісового законодавства можна знайти у Зборі даних.

В останні роки нове законодавство приймалося з досить великою ретельністю, наприклад, в період з 2006 по 2009 рр., було внесено значні зміни в Лісовий кодекс, а також прийнято ряд підзаконних нормативних актів, ефективність яких є різною. В той час, як прийняття та впровадження частини законодавчих актів спричинило певні швидкі та позитивні зміни (наприклад, надання статусу правоохоронного органу Лісовій охороні прийняттям Положення “Про Державну лісову охорону” Постановою Кабінету міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976), в деяких випадках постанови і правила для одних і тих самих територій/лісів суперечать одні одним.

Однією з найбільш вразливих сфер є кримінальне та цивільне законодавство — яке є ключовим для покарання правопорушників та забезпечення відшкодування постраждалим сторонам.

Юридичний статус і повноваження лісової охорони з контролю лісів визначені недостатньо чітко у відповідному законодавстві і є ще однією причиною поганого виконання законів в українських лісах.

Недостатність чіткого законодавства і ефективного виконавчого органу пов'язують з існуванням суцільних рубок навіть в межах національних парків (за винятком територій повністю закритих для громадськості). Деревина, добута таким способом,

використовується для комерційних цілей і ряд службовців, що працюють у сфері лісового господарства, в приватних розмовах висловлюються, що рубки в деяких національних парках можуть навіть перевищувати рубки, які здійснюються в прилеглих експлуатаційних лісах. Також спостерігаються безпідставні санітарні рубки, які проводяться як на охоронюваних, так і в експлуатаційних лісах.

Ще однією проблемою є статус лісової охорони підприємств, які підпорядковані Міністерству аграрної політики України і Міністерству оборони. Виконуючи ту ж роботу, що і Державна лісова охорона, вона не має такого ж статусу та повноважень, закріплених у законодавстві.

Хоча Лісовий кодекс України передбачає існування комунальних<sup>5</sup> та приватних лісів, виконання цих положень все ще знаходиться на початковій стадії. Насправді кількість приватних лісів є настільки малою, що вони навіть не зазначаються в загальній структурі лісів. Приватна власність на існуючі ліси обмежується Лісовим кодексом України територією до 5 га, також існують обмеження щодо певних типів земельних ділянок (тільки ізольовані заліснені земельні ділянки в межах сільськогосподарських земель), для підвищення ефективності використання лісів, які оточені нелісовими землями. Без обмеження площі у приватній власності можуть перебувати ліси створені юридичними та фізичними особами на приватних ділянках деградованих та малопродуктивних земель (абзац 2 статті 12 Лісового кодексу) Проте, в Україні існує сильний спротив суспільства інституту приватної власності на лісі<sup>6</sup>.

Хоча не існує жодних прямих визначень незаконних рубок в українському законодавстві, незаконна діяльність пов'язана з лісовим господарством розглядається національним законодавством. Наприклад, незаконне вирубування лісів та кущів на охоронюваних територіях чи в лісах, що знаходяться під особливою охороною, яке спричинило значну шкоду, карається згідно Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Згідно з деякими дослідженнями, існує необхідність у вдосконаленні українського законодавства шляхом включення визначення незаконних рубок в українські законодавчі акти (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Лісовий кодекс України), а також у розробці правил проведення рубок головного користування залежно від призначення лісів, а також правил використання деревини, отриманої внаслідок проведення санітарних рубок та рубок догляду<sup>7</sup>.

## Частина 3: Інституційні рамки

### Державне управління в сфері лісового господарства

Державне управління в сфері лісового господарства здійснюється кількома органами влади включно із спеціалізованим органом, Державним комітетом лісового господарства України та урядовими органами влади, які мають у своєму підпорядкуванні ліси (Міністерство аграрної політики, Міністерство оборони). Деякі функції, в основному пов'язані з екологічним захистом, надані Міністерству охорони навколишнього природного середовища України.

Система управління лісами в Україні є системою з вертикальною структурою, яка складається з наступних рівнів:

- Національний рівень – Державний комітет лісового господарства України, Міністерство аграрної політики – Відділ ліцензування та ведення лісового господарства, Міністерство оборони, Міністерство охорони навколишнього природного середовища
- Регіональний рівень – Комітет лісового і мисливського господарства Автономної республіки Крим, 24 обласних управління лісового та мисливського господарства, територіальні органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища та державні аграрні лісогосподарські підприємства (в областях де вони існують)
- Місцевий рівень – державні лісогосподарські підприємства (230) та комунальні аграрні лісогосподарські підприємства. Державні лісогосподарські підприємства відповідають за широкий спектр діяльності – від вирощування лісів до проведення рубок головного користування, деякі також здійснюють переробну діяльність.

Існують також природні заповідники (6), національні парки (4), мисливські господарства (15), лісогосподарські та мисливські підприємства (51), та інші установи, підпорядковані Держкомлісгоспу.

Найменшою складовою частиною структури Держкомлісгоспу є лісництво.

Існують також науково-дослідницькі, проектні установи (6), освітні установи (8), підприємства, які управляються Держкомлісгоспом.

Державний комітет лісового господарства України є основним органом виконавчої влади в сфері ведення лісового господарства та мисливства. Основні завдання Держкомлісгоспу включають:

- здійснення державної політики лісового господарства і мисливства, ефективне використання і відтворення лісових ресурсів, дичини, покращення ефективності ведення лісового господарства та мисливства;
- державне управління, регулювання і контроль в сфері лісового господарства і мисливства;
- розробка і впровадження державних (національних), міжнародних та регіональних програм із охорони, підвищення ефективності, ефективного використання та відтворення лісів, участь в розробці та впровадженні для використання та відтворення мисливської дичини, розвиток мисливства, організація управління лісовим господарством;
- державне управління, координування діяльності в сфері лісового господарства;
- подання пропозицій із розвитку та виконання державної політики в сфері лісового господарства;
- розробка та виконання національних, державних та регіональних (місцевих) програм із охорони, використання та відтворення лісів;
- розробка та прийняття законодавчих актів для лісового господарства, згідно з встановленим порядком;
- державний контроль за відповідністю з постановами, правилами та іншими регуляторними законодавчими актами щодо лісового господарства;

- організація управління лісами, реєстр лісів, підтримання Державного кадастру лісів та моніторинг лісів;
- управління лісами та ефективне використання лісових ресурсів;
- організація роботи Державної лісової охорони, координування діяльності Державної лісової охорони, постійних лісокористувачів та власників лісів;
- координування заходів протипожежної охорони лісів, охорони від паразитів та хвороб;
- координування роботи науково-дослідних інститутів, які ним управляються;
- видача ліцензій згідно із законодавством;
- подання пропозицій щодо обмеження чи призупинення виконання робіт підприємствами, установами чи організаціями, незважаючи на їх підпорядкування чи форму власності у випадку порушень природоохоронного і лісового законодавства;
- участь в семінарах, підтримання та підвищення рівня кваліфікації персоналу;
- міжнародне співробітництво в сфері лісового господарства<sup>8</sup>.

Крім цього, Держкомлісгосп вповноважений здійснювати контроль діяльності, яку проводять лісогосподарські підрозділи Міністерства аграрної політики, Міністерства оборони України та інших органів влади, на предмет відповідності лісовому законодавству.

Система управління лісового господарства є досить закритою. Держкомлісгосп розробляє і за погодженням із Міністерством охорони навколишнього природного середовища приймає підзаконні нормативні акти в сфері охорони лісів. Його підприємства здійснюють господарську діяльність у своїх лісах. Держкомлісгосп є основним замовником наукових досліджень у сфері лісового господарства та охорони лісів і його ліси слугують базою для таких досліджень.

Зосередження функцій (управління, бізнес, контролюючі функції, лісова наука та контроль за виконанням законодавства) і жорстка вертикальна система управління критикується за створення високих корупційних ризиків. З іншого боку, така система забезпечує швидке точне виконання вказівок і дозволяє здійснювати ефективне управління та координування у випадку надзвичайної ситуації.

В декотрих регіонах (переважно в північній Україні та Карпатах), лісогосподарські підприємства відіграють ключову роль в економічній та соціальній сферах (зайнятість, підтримка соціальної інфраструктури) та активно співпрацюють з місцевими органами влади. Крім цього, існуюча система управління лісами, завдяки своєму консерватизму, допомогла запобігти розкраданню лісів в процесі приватизації. Вона забезпечує також передачу досвіду управління лісами і їх охорони, концентрацію ресурсів на основних напрямках розвитку.

---

### Людський капітал лісового господарства/Навчання та тренінги

Україна має розвинену систему освіти в сфері лісового господарства. Вона включає 8 спеціалізованих ВНЗ. Загальна кількість студентів, які навчаються у ВНЗ III рівня акредитації Державного комітету лісового господарства України складає більш ніж 7 тис осіб.

Приблизно 1500 спеціалістів випускаються з ВНЗ III-IV рівня акредитації (найвищий рівень) — Національного аграрного університету, Національного лісотехнічного університету України, Харківського аграрного університету ім. В. Докучаєва, Житомирського державного агроєкологічного університету, тощо.

Тренінги персоналу, перенавчання та професійний розвиток управлінців та спеціалістів проводяться в Українському центрі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів лісового господарства “Укрцентркадріліс”. Майже 1500 управлінців та працівників лісового господарства України пройшли навчання в цьому центрі.

Освіта та професійний розвиток робочої сили проводиться на базі навчальних закладів, професійно-технічних училищ та прямо за місцем праці.

Інші органи влади, відповідальні за ведення боротьби з екологічними злочинами мають власні системи професійного розвитку, хоча вони прямо не спрямовані на незаконні рубки.

---

Існують міжнародні проекти, які включають навчання представників відповідних органів влади. Одним з таких проектів був швейцарсько-український проект Forza (Закарпатська обл.).



## Моніторинг, контроль та виконання

В Україні існує певна кількість постійних урядових органів, які займаються попередженням, розслідуванням, боротьбою з незаконними рубками та виконанням екологічного та лісового законодавства.

### Органи влади, залучені до боротьби з незаконним рубками

- Державний комітет лісового господарства України
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Державна екологічна інспекція)
- Міністерство аграрної політики України (в лісах, що перебувають у його управлінні)
- Міністерство оборони України (в лісах, що перебувають у його управлінні)

#### Правоохоронні органи:

- Державна лісова охорона Державного комітету лісового господарства України
- Міністерство внутрішніх справ України
- Служба безпеки України
- Прокуратура України
- Державна митна служба України
- Державна прикордонна служба України
- Державна податкова адміністрація України

#### Інші органи влади:

- **Головне контрольно-ревізійне управління України**
- **Рахункова палата України**

Факти незаконних рубок та контрабанди деревини найчастіше розглядаються Держкомлісгоспом, Міністерством внутрішніх справ, Прокуратурою, Головним контрольно-ревізійним управлінням України, Службою безпеки України, Державною екологічною інспекцією, які мають обмежені можливості та досвід в цій сфері. Перевірки стосовно незаконних рубок проводяться тільки у випадку коли органи влади отримують інформацію про незаконні рубки – часто від НУО – чи такі факти виявляються під час проведення розслідувань інших справ, та проведення планових перевірок.

Володіючи певними повноваженнями та ресурсами, Державний комітет лісового господар-

ства має певні переваги у порівнянні з іншими органами влади, які мають у своєму підпорядкуванні ліси (наприклад Міністерство аграрної політики)<sup>9</sup>. Це частково пояснюється неактивною позицією інших органів влади, які мають в своєму підпорядкуванні ліси. Держкомлісгосп має досить великі кадрові ресурси, але комбінація економічних, контролюючих функцій та функції ліцензування в одному органі не сприяє належному розслідуванню незаконних рубок. Характер незаконної діяльності в лісах і той факт, що вона найчастіше здійснюється індивідуальними користувачами, робить їх розслідування дуже складним.

Органи влади планують запуск електронної системи обліку, яка допомагала б у вирішенні питань незаконних рубок та чорного ринку деревини, підтримці здійснення ефективного моніторингу рубок, покращувала контроль охорони та відновлення лісів, учасному притягненні до відповідальності порушників лісового законодавства. Концепція створення державної електронної системи обліку деревини прийнята Постановою Кабінету міністрів України 16 вересня 2009 р., спрямована на створення єдиної державної системи електронного обліку деревини. Ця система проходить зараз етап випробовування, і перші результати показали, що існуючі технічні засоби є застарілими, дорогими, недосконалими і несумісними з існуючим програмним забезпеченням. Очікується, що буде вжито необхідних заходів для подолання виявлених перешкод<sup>10</sup>.

Велика кількість правоохоронних органів влади, що займаються боротьбою із злочинами та порушеннями в сфері лісового господарства створює проблеми з координацією. Посадовці відзначають малу кількість та низьку якість розслідувань справ незаконних рубок та малу кількість справ, які передаються в суд. Це може пояснюватись браком досвіду правоохоронних органів у розслідуванні таких справ, поганою координацією та корупцією.

## Механізми міжвідомчої координації

Для розв'язання різноманітних проблем, включаючи екологічні, в Україні існує система створення міжвідомчих чи міжміністерських комісій як інструменту координації. До складу цих комісій входять представники різних органів, організацій та, часом, НУО. Зазвичай, вони працюють над конк-

ретними питаннями чи координують роботу різних органів для досягнення спільної мети.

До прикладу, Президентом України в серпні 2008 року була створена Комісія із вивчення стану використання, збереження і відновлення, організації охорони лісів у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях. В складі комісії були представники Генеральної прокуратури, обласних адміністрацій зазначених областей, Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Національної академії наук, Державного комітету лісового господарства та Ради національної безпеки і оборони. Метою створення цієї комісії була оцінка відповідності лісовому законодавству умов ведення лісового господарства, використання лісових земель, лісовпорядкування у згаданих областях,

а також оцінка ефективності охорони лісів, включно із захистом від незаконних рубок. Після кількомісячної роботи було розроблено рекомендації з покращення лісгосподарської практики та попередження порушення лісового законодавства, також було ще раз підтверджено необхідність виконання законодавства, а саме притягнення до відповідальності правопорушників.

Подібні комісії можуть створюватись для подолання проблем лісового господарства на національному та місцевих рівнях. Створення таких комісій є загальною практикою (особливо на регіональному та місцевому рівні) і висновки їх роботи через включення до їх складу представників різних організацій та органів влади, є більш збалансованими, ніж висновки, підготовані однією організацією.

## Частина 4: Недоліки існуючої системи та комендації

Поточна ситуація з незаконним рубками в Україні спричинена певними соціальними і економічними факторами, недоліками політики та законодавства, а також практикою управління лісами.

### Соціальні фактори:

- безробіття і бідність в сільських регіонах;
- брак екологічної та лісогосподарської культури; місцеві жителі вважають ліс традиційним невичерпним і безкоштовним джерелом деревини.

### Економічні фактори:

- низька зарплатня державних службовців та працівників державних лісогосподарських підприємств (лісників та інших);
- недостатній розвиток інших галузей економіки на лісових територіях (туризму, “зеленого” сільського господарства, глибокої переробки деревини, тощо);
- відсутність системи державної підтримки споживання деревини для господарств (крім дров);
- прагнення швидкого збагачення певних організованих груп і підприємців;
- збільшення прибутку постійних лісокористувачів;
- вища прибутковість деяких санітарних рубок та інших рубок догляду у порівнянні з рубками голвного користування

Недоліки існуючої системи, виявлені в даному аудиті:

- поєднання законодавчих і регуляторних функцій, а також економічних, управлінських і контролюючих функцій в межах одного органу влади – Державного комітету лісового господарства<sup>11</sup>;
- брак надійних наукових досліджень;

- неефективна судова система, яка дозволяє правопорушникам уникнути покарання;
- низький рівень захисту лісників і практичного захисту службовців Лісової охорони;
- брак прозорості Державного комітету лісового господарства України;
- високий рівень корупції органів влади;
- недосконале лісове законодавство щодо запобігання незаконним рубкам;
- юридичні аспекти лісогосподарських процедур є складними і незрозумілими; існують прогалини в законодавстві;
- немає інформаційного центру і не існує жодного органу влади, відповідального за збір даних щодо об'ємів незаконних рубок та узагальнення цієї інформації;
- брак вміння та досвіду правоохоронних органів, які займаються боротьбою з незаконними рубками;
- брак засобів контролю законності походження деревини, яка ввозиться в Україну.

На основі вивчення поточної ситуації, можна рекомендувати наступне:

- Відділення функцій розробки політики, регулювання і контролю Державного комітету лісового господарства від управлінської та господарської функцій. Це може бути зроблено шляхом створення окремого органу влади для контролю за веденням лісового господарства в межах будь-якого правоохоронного органу чи в межах Ради національної безпеки і оборони.
- Покращення системи інвентаризації лісів для збору даних щодо стану лісів і для забезпечення органів влади інформацією. Це дозволить органам влади приймати рішення про покращення структури лісів, їх екологічних функцій, захисту біорізноманіття та економічної ефективності лісового господарства.

- Розробка альтернативних сфер зайнятості місцевого населення на лісових територіях (туризм, рекреація, зелене сільське господарство, тощо).
- Покращення контролю за експортом деревини і ринком деревини в загальному.
- Покращення прозорості системи ліцензування, включно з прозорістю видачі дозволів на рубки, гарантування публічності інформації і участі громадськості в процесі видачі дозволів на рубки.
- Включення оцінки впливу на навколишнє середовище в процес ліцензування (з законодавчим забезпеченням можливості громадськості брати в ньому участь) — як додаткового перешкоди для неправдивих наукових висновків, підготованих шляхом вчинення корупційних дій.
- Періодичне супутникове зондування українських лісів для оцінки лісового покриву, вікової структури, площ вирубок, тощо, для отримання даних для порівняння з поточними базами даних створених на основі лісовпорядкування. Таке сканування слугуватиме надійнішим джерелом інформації щодо стану українських лісів та об'ємів незаконних рубок.
- Здійснення інвентаризації лісів України для отримання достовірних даних про їх сучасний стан.
- Вирішення проблеми управління лісами, що ростуть на землях запасу та на землях, що управляються іншими органами влади (не Держкомлісгоспом).
- Створення реєстру виданих дозволів і лісосік із зазначення типу рубки, загальної площі рубки, кварталів, з картами, який буде доступним для громадськості.
- Розміщення інформації про тип рубки, підприємство яке здійснює рубку, і загальну площу ділянки, на якій ведеться вирубка, на щитах біля територій вирубки і одночасне аналогічне інформування місцевих органів влади. Також на інформаційних щитах необхідно зазначати номери телефонів контролюючих органів для того, щоб місцеві жителі могли перевірити правдивість інформації і законність діяльності.
- Організація тренінгів для правоохоронних органів щодо незаконних рубок, про те, як ефективно розслідувати такі справи із дотриманням необхідних технічних і законодавчих процедур.
- Розробка аналогу Сертифіката походження деревини і лісоматеріалів для національного ринку деревини і впровадження його в практику.
- Залучення місцевих громад у планування лісогосподарських заходів та розподілу вигод від лісокористування.
- Створення системи для збору, аналізу, обробки і поширення інформації про незаконні рубки та інші типи порушень лісового законодавства від різних органів влади, які займаються такими видами злочинів і правопорушень. Створення комісії, яка буде відповідальною за цю діяльність.
- Створення засобів контролю законності походженням деревини, яка ввозиться в Україну, для перешкодження імпорту незаконної деревини в майбутньому.
- Підготовка і видання підручника із створення та контролю природоохоронних територій з детальним описом правових і наукових вимог, з описом законодавства, методології і методів.
- Підготовка і видання підручника для правоохоронних органів щодо виявлення незаконних рубок та розслідування справ незаконних рубок.
- Створення електронної бібліотеки лісового господарства та охорони лісів, доступної для широкого загалу.
- Введення процедури екологічної оцінки для проектів з лісовідновлення.

## Додаток: Законодавство

- Конституція України, 1996
- Конвенція про біологічне різноманіття, 1992
- Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998
- Конвенція про охорону і сталий розвиток Карпат, 2003
- Протокол про збереження і стале використання біологічного і ландшафтного різноманіття до Конвенції про охорону і сталий розвиток Карпат, 2003
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці, 1994
- Санкт-Петербурзька декларація, прийнята на міністерській конференції з питань правозастосування та управління і лісовому секторі, 2005
- Лісовий кодекс України, 1994
- Земельний кодекс України, 2001
- Кримінальний кодекс України, 2001
- Кодекс про адміністративні правопорушення, 1984
- Закон України Про охорону навколишнього природного середовища, 1991
- Закон України Про тваринний світ, 2001
- Закон України Про рослинний світ, 1999
- Закон України Про природно-заповідний фонд України, 1992
- Закон України Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки, 2000
- Постанова Верховної Ради України Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, 1998
- Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 роки затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 977 від 16.09.2009 року
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Правил рубок головного користування в лісах України, № 559 від 27.08.1995
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат, № 929 від 22.10.2008 року
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Санітарних правил в лісах України, № 555 від 27.08.1995.08.1995
- Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, № 880 від 17.10.2007
- Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення концепції реформування та розвитку лісового господарства, № 208 від 18.04.2006
- Постанова Кабінету Міністрів України Про плату за використання лісових ресурсів, № 174 від 21.02.2006
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку спеціального використання лісових ресурсів, № 761 від 23.05.2007
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів, № 724 від 12.05.2007
- Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини, № 1090-р від 16.09.2009
- Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про Державний комітет лісового господарства України, № 883 від 27.06.2007
- Наказ Державного комітету лісового господарства України Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства, № 223, від 04.07.2007
- Наказ Державного комітету лісового господарства України Про затвердження віків стиглості похідних ялинових деревостанів, № 269 від 15.10.2009



# Примітки

1. Дозволені у заказниках, господарських зонах національних природних парків і регіональних ландшафтних парків
2. Державний комітет статистики України. Україна у цифрах у 2008 році. Статистичний збірник. / За ред. Осауленка О. Г. — Київ: Інформаційно-аналітичне агентство, 2009 — с. 106
3. <http://www.mukachevo.net/readnews.php?nid=19389>
4. <http://www.derevo.info/news/detail/5714>
5. Комунальні ліси згідно з Лісовим кодексом України — це ліси, що знаходяться в межах населених пунктів, крім державних і/або приватних лісів.
6. [http://fleg.org.ua/index.php?id=13&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=43&tx\\_ttnews\[backPID\]=8&no\\_cache=1](http://fleg.org.ua/index.php?id=13&tx_ttnews[tt_news]=43&tx_ttnews[backPID]=8&no_cache=1)
7. [http://fleg.org.ua/index.php?id=6&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=48&cHash=9d05fe6e03405d93955c7de8818a324f](http://fleg.org.ua/index.php?id=6&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=48&cHash=9d05fe6e03405d93955c7de8818a324f)
8. Лісовий кодекс України. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3852-12>
9. <http://www.lesovod.org.ua/node/4965>
10. <http://www.lesovod.org.ua/node/6854>
11. Відповідно до коментарів Держкомлісгосту, поєднання функцій Держкомлісгоспом не є фактором сприяючим незаконним рубкам, навпаки це створює дієву систему протидії їм. Факт доцільності поєднання чи поділу функцій є спірним і кожна країна вирішує це питання по своєму. Поряд з рядом країн Європи, де функція контролю відділена від господарської функції існують країни де ці функції поєднані в одному органі управління (ряд земель Німеччини, Данія, Бельгія, Греція, Польща, Кіпр, Туреччина).

РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ЦЕНТР ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (РЕЦ) — це міжнародна організація, завданням якої є допомога у розв'язанні проблем довкілля. Центр виконує це завдання шляхом налагодження співпраці між органами влади, неурядовими організаціями, підприємцями та іншими зацікавленими особами, шляхом підтримання вільного обміну інформацією та участі громадськості у прийнятті екологічних рішень.

РЕЦ було засновано в 1990 році Сполученими Штатами, Європейською Комісією та Угорщиною. Сьогодні РЕЦ працює на основі статуту, підписаного з більш як 30 учасниками. Головний офіс РЕЦ знаходиться в м. Шентендре (Угорщина), також працюють відділення в 17 країнах, а саме в: Албанії, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Естонії, Латвії, Литві, Колишній югославській республіці Македонії, Польщі, Румунії, Сербії, Словаччині, Словенії, Туреччині, Угорщині, Хорватії, Чеській Республіці і Чорногорії.

РЕЦ активно бере участь в ключових глобальних, регіональних і місцевих процесах та робить свій вклад у пошук рішень проблем довкілля та сталого розвитку в межах своєї мережі в країні та поза нею, передаючи традиційні знання і досвід іншим країнам та регіонам.

На даний час РЕЦ фінансують Європейська Комісія і уряди Албанії, Австрії, Бельгії, Болгарії, Боснії і Герцеговини, Естонії, Іспанії, Італії, Латвії, Колишньої югославської республіки Македонія, Мальти, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Об'єднаного Королівства, Польщі, Сербії, Словаччини, Словенії, Сполучених Штатів Америки, Угорщини, Фінляндії, Хорватії, Чеської Республіки, Чорногорії, Швейцарії, Швеції і Японії, а також інші міжурядові і приватні інституції.