



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань екологічної політики та природокористування

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-27-06; факс: 255-22-72

ВИСНОВОК

на проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів, внесений народними депутатами України Арахамією Д.Г., Бондаренком О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Прощуком Е.П., Мандзієм С.В., Кривошеєвим І.С., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Маріковським О.В., Криворучкіною О.В. та іншими народними депутатами України, (реєстр. № 5650)

За дорученням Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. від 14.06.2021 № 187868 Комітет з питань екологічної політики та природокористування на своєму засіданні 07.07.2021 (протокол № 89) розглянув проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів (реєстр. № 5650 від 11.06.2021), внесений народними депутатами України Арахамією Д.Г., Бондаренком О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Прощуком Е.П., Мандзієм С.В., Кривошеєвим І.С., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Маріковським О.В., Криворучкіною О.В. та іншими народними депутатами України.

Метою проекту Закону, як зазначено у пояснювальній записці, є встановлення правових та організаційних засад ідентифікації та збереження самосійних лісів, спрощення та стимулювання процедури лісорозведення, забезпечення збереження пасовищ та сіножатей, забезпечення збереження лісів шляхом ускладнення процедури зміни цільового призначення земельних ділянок лісогосподарського призначення та інших лісовкритих площ.

Проектом Закону пропонується внести зміни до Лісового кодексу України (далі – ЛКУ), Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», «Про державний земельний кадастр».

Законопроектом пропонується, зокрема: визначити механізм збереження самосійних лісів з подальшим веденням лісового господарства на цих

територіях; встановити заборону на розорювання пасовищ і сіножатей на період до 01.01.2025; провести інвентаризацію відмінних від ріллі ділянок, які були передані з державної в комунальну власність, з метою виявлення природоохоронних ділянок та вжиття заходів для їх збереження; надати Кабінету Міністрів України право погоджувати зміну цільового призначення лісів на землях усіх категорій, право надавати в постійне користування ліси державної форми власності для ведення лісового господарства; ввести заборону на використання інвазійних видів дерев при лісорозведенні; спростити процедуру переведення земель приватної власності в землі лісгосподарського призначення при наявності бажання власника; підтвердити право власності на ліси для державних та комунальних лісгосподарських підприємств на основі планово-картографічних матеріалів лісовпорядкування; запровадити механізм викупу державною земельних ділянок для збереження територій природно-заповідного фонду та ведення лісового господарства.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України у своєму висновку, підтримуючи в цілому законопроект, надає пропозиції та зауваження до нього, зокрема, проект Закону передбачає доповнення статті 1 ЛКУ частиною дванадцятю шляхом визначення терміна «ведення лісового господарства». У той же час зазначені у статті 34 ЛКУ основні умови, які повинні враховуватись під час ведення лісового господарства, не враховані у вказаному терміні. Міндовкілля пропонує зазначені зміни узгодити зі статтею 34 ЛКУ.

Також Міндовкілля зазначає, що положення чинного пункту 5 статті 27 та запропонованого законопроектом пункту 5-1 статті 27 ЛКУ не узгоджуються з частиною восьмою статті 122 ЗКУ, якою визначено повноваження Кабінету Міністрів України щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування, до яких не належить передача земельних лісових ділянок. З метою усунення колізій законодавства доцільно у законопроекті передбачити зміни до частини восьмої статті 122 ЗКУ.

Міндовкілля вважає, що реалізація проекту Закону дозволить забезпечити виконання Указу Президента України від 07.06.2021 № 228/2021 у частині реформування лісового господарства, ідентифікації самозаліснених та придатних для створення лісів земельних ділянок, досягнення оптимальної лісистості України.

Міндовкілля вважає прийняття законопроекту вкрай необхідним. У разі його прийняття буде забезпечене збереження унікальних природних степових ділянок, зупинення процесів опустелювання та деградації земель, збереження біорізноманіття, зменшення соціальної напруги, пов'язаного з розорюванням пасовищ та сіножатей, що сприятиме збереженню довкілля та формуванню позитивного іміджу України на міжнародній арені у контексті виконання Україною міжнародних зобов'язань, зокрема взятих у рамках приєднання до Європейської зеленої угоди (EU Green Deal).

Міністерство юстиції України у своєму висновку надало зауваження та пропозиції до законопроекту, зокрема проектом Закону пропонується статтю 1 ЛКУ доповнити новою частиною такого змісту: «Стійкі до кліматичних змін ліси – ліси з неінвазійних порід дерев, структура яких обумовлює високу стійкість та

здатність справлятися зі загрозою змін клімату, підтримуючи водоохоронні, захисні та інші функції».

Проте на законодавчому рівні не визначено зміст понять інвазійні, неінвазійні породи дерев, а також відсутній правовий механізм відтворення лісів із застосуванням зазначених порід дерев, що потребує комплексного підходу до врегулювання лісових відносин. Також Мін'юст вважає, що питання стійкості лісів до кліматичних змін доцільно вирішувати комплексно у поєднанні з іншими заходами з адаптації лісів та лісового господарства до змін клімату з метою їх збереження, окрім їх неінвазійності.

Мін'юст зазначає, що запропонована зміна підпунктом 7 пункту 1 розділу I проекту Закону потребує перегляду з метою її узгодженості з нормами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», оскільки державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища не відноситься до прав постійних лісокористувачів.

До підпункту 20 пункту 1 розділу I проекту Закону, яким пропонується у розділі VII «Прикінцеві положення» ЛКУ пункт 5 викласти в новій редакції та доповнити пунктами 6, 7, передбачивши врегулювання окремих питань щодо лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, Мін'юст зауважує, що питання спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлено в статті 91 Закону України «Про природно-заповідний фонд», а тому не є предметом правового регулювання ЛКУ.

Міністерство фінансів України у експертному висновку зазначає, що проект Закону потребує доопрацювання в частині надання відповідних фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань. Запровадження за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів компенсації витрат власникам лісів і лісокористувачам на заходи з лісовпорядкування, а також викупу земельних ділянок приватної форми власності з метою ведення лісового господарства або створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду можуть потребувати збільшення видатків з державного та місцевих бюджетів.

Державне агентство лісових ресурсів України підтримує прийняття проекту Закону за умови його доопрацювання та у своєму висновку надає ряд зауважень та пропозицій, зокрема, доцільно залишити діючу редакцію пункту 7 частини першої статті 46 ЛКУ, враховуючи, що лісовпорядкування має передбачати визначення обсягів робіт, зокрема щодо захисту від шкідників і хвороб. Запорукою екологічної стабільності держави з подальшими економічними позитивними наслідками є, в першу чергу, належний санітарний стан насаджень. Для цього необхідно постійно проводити нагляд, аналіз і прогноз з подальшим визначенням обсягів робіт щодо захисту лісу від шкідників і хвороб, а також порядок та спосіб їх проведення.

Запропонована редакція частини першої статті 4 ЛКУ суперечить частині другій статті 4 ЛКУ в частині віднесення до лісового фонду земельних ділянок з видом угідь «ліси та інші лісовкриті землі» відповідно до класифікації видів земельних угідь. Згідно з частиною другою статті 4 ЛКУ до лісового фонду України не належать окремі дерева і групи дерев, чагарники на

сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Враховуючи зазначене Держлісагентство пропонує у підпункті 2 пункту 1 розділу I проекту Закону після слів «з видом угідь «ліси та інші лісовкриті землі» доповнити словами «, крім підгрупи «інші лісовкриті площі».

На думку Держлісагентства запропоновані зміни щодо закріплення лише за Кабінетом Міністрів України повноважень у сфері лісових відносин стосовно передачі у власність, надання у постійне користування для ведення лісового господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності є недоцільні з огляду на те, що вилучення відповідних повноважень у Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій може призвести до надмірної централізації функцій в особі Кабінету Міністрів України і зашкодити оперативному вирішенню питань надання лісів у постійне користування для ведення лісового господарства (їх охороні і збереженню), а також здійсненню численних інфраструктурних проектів, використанню мінеральних сировинних ресурсів тощо.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру зазначає, що законопроект потребує доопрацювання з урахуванням зауважень висловлених у своєму висновку, зокрема, враховуючи норми статті 17 ЛКУ та запропоновані зміни до статті 5 ЛКУ та статті 55 ЗКУ ставлять в нерівні умови спеціалізовані державні лісогосподарські підприємства, інші державні підприємства, установи та організації, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, яким буде заборонено вести лісове господарство на землях усіх категорій, крім земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.

Запропоновані законопроектом зміни до частини другої статті 12 та статті 81 ЛКУ, частин третьої та четвертої статті 56 ЗКУ Держгеокадастр пропонує виключити у зв'язку з тим, що вони не узгоджуються зі статтями 5 ЛКУ, статтями 171 та 172 ЗКУ і статтями 1 та 51 Закону України «Про охорону земель».

Законопроектом пропонується викласти у новій редакції статтю 172 ЗКУ, відповідно до якої консервація деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель здійснюється у порядку, визначеному статтею 51 Закону України «Про охорону земель», яку пропонується викласти у новій редакції, де консервації підлягає, зокрема рілля, розташована на схилах крутизною більших за 7 градусів незалежно від форм власності.

Держгеокадастр зазначає, що чинним законодавством заборонено розорювати схили крутизною понад 7 градусів (крім ділянок для залуження, залісення та здійснення ґрунтозахисних заходів) у такому разі недоцільно відносити рілля до земель, що підлягають консервації. Крім того, стаття 171 ЗКУ містить більш ширший перелік земельних ділянок і сільськогосподарських угідь, які належать до деградованих і малопродуктивних земель, а запропоновані законопроектом зміни до статті 51 Закону України «Про охорону земель» не узгоджуються з нормами, викладеними у статті 171 ЗКУ. Враховуючи зазначене, пропонується залишити в чинній редакції статтю 172 ЗКУ та статтю 51 Закону України «Про охорону земель».

Головне науково-експертне управління у своєму висновку висловлює щодо його змісту ряд зауважень, зокрема термінологічний апарат проекту вимагає доопрацювання: нові редакції термінів «лісова ділянка», «земельна лісова ділянка» не дають можливості чітко відрізнити їх між собою, що може ускладнити реалізацію відповідних положень; поняття «ведення лісового господарства» суперечить чинним положенням ЛКУ та створює внутрішню неузгодженість його положень між собою; використання словосполучення «інших шляхів» залісення (крім природних) без їх конкретизації у терміні «самозаліснена ділянка» не відповідає змісту цього терміну і створює ризики зловживання при ідентифікації самозаліснених ділянок та сприятиме штучному переведенню, зокрема, земель сільськогосподарського призначення у землі лісогосподарського призначення.

Відповідно до частини першої статті 4 ЛКУ (в редакції проекту) «до лісового фонду України належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу площею не менше 0,1 гектара, земельні ділянки з видом угідь «ліси та інші лісовкриті землі» відповідно до класифікації видів земельних угідь та самозаліснені ділянки». Головне управління звертає увагу, що Класифікація видів земельних угідь, затверджена як додаток № 4 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (з наступними змінами) та вважає, що посилання у законодавчому визначенні терміну на класифікацію, яка міститься у підзаконному акті, виглядає юридично некоректним, оскільки ставить зміст закону у залежність від змісту підзаконного нормативно-правового акту, коли внесення змін до останнього потребує внесення відповідних змін до закону.

Головне управління зазначає, що нова редакція частини другої статті 12 ЛКУ, згідно з якою «громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені шляхом лісорозведення на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках, а також самозаліснені ділянки без обмеження їх площі», не узгоджується з частиною першою цієї статті, згідно з якою «громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів».

Відповідно до частини першої статті 82 ЛКУ (в редакції проекту) «обсяги робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення визначаються на підставі матеріалів лісовпорядкування або спеціального обстеження, яке здійснює власник лісів чи постійний лісокористувач, з врахуванням необхідності збереження степових екосистем». Головне управління звертає увагу, що у проекті Закону не надається визначення терміну «степова екосистема». Крім цього, залишається незрозумілим, чому збереженню підлягатимуть лише степові екосистеми, а інші екосистеми у цьому контексті не згадуються.

Зауваження щодо правової невизначеності є актуальним і щодо частини третьої цієї ж статті, у якій використовується термін «степові ділянки».

Крім того, з метою врахування зауважень Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади,

Комітет підтримав пропозицію народних депутатів України Бондаренка О.В. та Овчинникової Ю.Ю., як виняток, під час підготовки законопроекту до другого читання внести до його тексту пропозиції і поправки, що відсутні у законопроекті, поданому для розгляду у першому читанні, а саме:

1. У Лісовому кодексі України:

1) після пункту 3 частини першої статті 33 доповнити новим пунктом 3-1 такого змісту:

«забезпечують охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів в межах лісів комунальної власності не наданих в користування»;

2) статтю 107 доповнити новою частиною другою такого змісту:

«Шкода, заподіяна лісам не наданим в користування у випадку не встановлення осіб, винних у заподіяні шкоди, відшкодовується органом місцевого самоврядування в межах якого знаходиться ліс, якому була заподіяна шкода».

2. Пункт а) частини першої статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування» доповнити підпунктом б в такій редакції:

«б) забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів в межах лісів комунальної власності».

3. У Земельному Кодексі України:

1) статті 117:

у частині 3 після слів «у державну власність» доповнити словами «та передачі земель, які підлягають консервації»;

доповнити новою частиною четвертою такого змісту:

«4. Невиконання заходів з консервації земель органами місцевого самоврядування є підставою для передачі таких земель у державну власність.

Після реєстрації права власності держави на такі ділянки забороняється передача у користування чи приватну власність. Органи виконавчої влади зобов'язані в піврічний термін надати ці ділянки в постійне користування державних лісгосподарських підприємств або установ природно-заповідного фонду».

2) У частині 8 статті 122 після слів «адміністративно-територіальних одиниць» доповнити словами «у власність або у користування земельні лісові ділянки державної власності для ведення лісового господарства та для нелісгосподарських потреб».

4. У Законі України «Про охорону земель»:

1) частину другу статтю 1 доповнити новим абзацом такого змісту: «Степова ділянка – земельна ділянка вкрита багаторічною трав'яною (злаковою, полиново-злаковою, різнотравно-злаковою, лучно-степовою) рослинністю, що формується в умовах недостатнього зволоження»;

2) після частини другої статті 37 доповнити новою частиною третьою у такого змісту:

«Забороняється розорювання (в тому числі з метою поліпшення) сіножатей, пасовищ та степових ділянок на землях сільськогосподарського призначення і використання їх з іншими цілями аніж сінокосіння і випасання худоби, створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду».

3) абзац 3 частини третьої статті 37 вилучити.

Відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України ці пропозиції і поправки можливо буде у подальшому врахувати під час підготовки законопроекту у другому читанні, якщо про це буде оголошено головуючим на пленарному засіданні під час розгляду законопроекту у першому читанні.

Враховуючи вищевикладене, Комітет ухвалив висновок та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України включити до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів (реєстр. № 5650 від 11.06.2021), внесений народними депутатами України Арахамією Д.Г., Бондаренком О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Прощуком Е.П., Мандзієм С.В., Кривошеєвим І.С., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Маріковським О.В., Криворучкіною О.В. та іншими народними депутатами України, і за результатами розгляду у першому читанні прийняти його за основу.

Відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України просимо головуючого на пленарному засіданні під час розгляду законопроекту у першому читанні оголосити про необхідність внесення до тексту законопроекту змін, а саме:

1. У Лісовому кодексі України:

1) після пункту 3 частини першої статті 33 доповнити новим пунктом 3-1 такого змісту:

«забезпечують охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів в межах лісів комунальної власності не наданих в користування»;

2) статтю 107 доповнити новою частиною другою такого змісту:

«Шкода, заподіяна лісам не наданим в користування у випадку не встановлення осіб, винних у заподіянні шкоди, відшкодовується органом місцевого самоврядування в межах якого знаходиться ліс, якому була заподіяна шкода».

2. Пункт а) частини першої статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування» доповнити підпунктом б в такій редакції:

«б) забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів в межах лісів комунальної власності».

3. У Земельному Кодексі України:

1) статті 117:

у частині 3 після слів «у державну власність» доповнити словами «та передачі земель, які підлягають консервації»;

доповнити новою частиною четвертою такого змісту:

«4. Невиконання заходів з консервації земель органами місцевого самоврядування є підставою для передачі таких земель у державну власність.

Після реєстрації права власності держави на такі ділянки забороняється передача у користування чи приватну власність. Органи виконавчої влади зобов'язані в піврічний термін надати ці ділянки в постійне користування державних лісогосподарських підприємств або установ природно-заповідного фонду».

2) У частині 8 статті 122 після слів «адміністративно-територіальних одиниць» доповнити словами «у власність або у користування земельні лісові ділянки державної власності для ведення лісового господарства та для нелісогосподарських потреб».

4. У Законі України «Про охорону земель»:

1) частину другу статтю 1 доповнити новим абзацом такого змісту: «Степова ділянка – земельна ділянка вкрита багаторічною трав'яною (злаковою, полиново-злаковою, різнотравно-злаковою, лучно-степовою) рослинністю, що формується в умовах недостатнього зволоження»;

2) після частини другої статті 37 доповнити новою частиною третьою у такого змісту:

«Забороняється розорювання (в тому числі з метою поліпшення) сіножатей, пасовищ та степових ділянок на землях сільськогосподарського призначення і використання їх з іншими цілями аніж сінокосіння і випасання худоби, створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду».

3) абзац 3 частини третьої статті 37 вилучити.

Співдоповідачем при розгляді законопроекту від Комітету визначено народного депутата України, голову підкомітету з питань лісових ресурсів, об'єктів тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів та об'єктів природно-заповідного фонду Овчинникову Юлію Юріївну.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО