

Євроінтеграційний локомотив: що намагаються протягнути в законопроекті № 15352

Голова Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування Олег Бондаренко до обрання народним депутатом жив у Харкові. Проте одного разу він пояснив мені, що в очолюваному ним комітеті погано розуміють російську мову. Тому цей текст я підготував українською — спеціально для народних депутатів і працівників комітету, хоча це потребувало додаткового часу. Головне, втім, не мова, а зміст складного документа та сенс дискусії, що відбулася.

25 серпня я був присутній на засіданні комітету, присвяченому проекту закону № 15352 «Про обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів». За назвою це необхідний Україні євроінтеграційний документ. Але до європейського локомотива вирішили причепити цілий склад змін до лісового законодавства, багато з яких не мають прямого стосунку до обігу товарів і виконання вимог EUDR.

На момент підготовки цієї статті законопроект ще не прийнято в першому читанні. Профільний комітет лише рекомендував Верховній Раді прийняти його за основу з подальшим доопрацюванням; в офіційній картці проект має статус «Очікує розгляду».

Що написано в зареєстрованому законопроекті

Законопроект має наблизити українське законодавство до Регламенту ЄС 2023/1115 (EUDR). Він запроваджує національну систему простежуваності продукції, пов'язаної зі знелісненням і деградацією лісів, обов'язки операторів і торговців, процедуру належної перевірки, державний контроль та відповідальність за порушення. Вимоги поширюються не лише на деревину, а й на велику рогату худобу, какао, каву, олійну пальму, каучук і сою, а також на низку вироблених із них товарів.

Сам цей напрям необхідний. Українські виробники та експортери мають підтвердити, що відповідні товари вироблено законно і вони не пов'язані зі знелісненням або деградацією лісів після 31 грудня 2020 року. Без зрозумілої системи простежуваності доступ української продукції на ринок ЄС буде ускладнено.

Однак 44-сторінковий проект цим не обмежився. До його прикінцевих положень внесено великий пакет змін до Лісового кодексу. Пропонується змінити порядок лісовпорядкування, сертифікувати лісовпорядні організації та інженерів, створити кваліфікаційну комісію і нові реєстри, переглянути

порядок визначення пралісів та особливо захисних лісових ділянок, змінити підготовку й затвердження розрахункової лісосіки, узаконити рубки переформування і переписати правила видачі лісорубних квитків.

Це вже не технічне забезпечення обігу товарів. Це самостійна реформа управління лісами та регулювання рубок.

Що побачили парламентські експерти

Головне науково-експертне управління Верховної Ради сформулювало головне зауваження гранично чітко: частина змін до Лісового кодексу «за своїм змістом не відносяться до предмету регулювання проекту». Експерти прямо вказали, що сертифікація лісовпорядних організацій та інженерів, кваліфікаційна комісія і публічні реєстри концептуально змінюють чинну систему лісовпорядкування. Юридично коректніше розглядати таку реформу в окремому законопроекті.

Зауваження управління не зводяться до юридичної естетики.

Проект пропонує замінити державні лісовпорядні організації сертифікованими організаціями, правовий статус яких чітко не визначено. На думку експертів, це може негативно вплинути на якість лісовпорядкування.

Особливо захисні лісові ділянки пропонується виділяти під час лісовпорядкування. Одночасно з Лісового кодексу вилучається норма, за якою критерії їх виділення встановлює Кабінет Міністрів. У результаті незрозуміло, хто ухвалюватиме рішення і на підставі яких обов'язкових нормативів.

Розрахункова лісосіка перетворюється лише на складову матеріалів лісовпорядкування. Це зачіпає один із найважливіших державних обмежувачів обсягів головного користування.

У тексті статті 69 з'явилося формулювання, з якого випливає, що лісорубний квиток може видаватися «під час проведення рубок». Тобто буквально — уже під час самої рубки. Головне науково-експертне управління справедливо попередило, що така конструкція може негативно позначитися на збереженні лісів.

Нарешті, проект запроваджує рубки переформування, але не розкриває змісту цього терміна. Виходить чудова законодавча технологія: спочатку дозволити новий вид рубок, а пояснення того, що саме під ним мається на увазі, залишити на потім.

Комітет з питань інтеграції України до ЄС також визнав, що проект потребує доопрацювання та узгодження з Європейською комісією. Серед принципових проблем — перенесення дії основних положень на 1 січня 2030 року і спроба використати сертифікат походження замість повноцінної

декларації про належну перевірку. Законність походження продукції — лише один елемент EUDR; сама по собі вона не доводить відсутності знеліснення і не замінює оцінки ризиків.

Інакше кажучи, власне європейська частина законопроекту ще не повністю відповідає європейським вимогам. Але реформу українського лісовпорядкування, розрахункової лісосіки та рубок автори вже встигли до нього помістити.

Комітет заздалегідь готує другий вагон

За підсумками засідання комітет рекомендував Верховній Раді прийняти законопроект за основу в майбутньому першому читанні. Одночасно комітет пропонує застосувати частину першу статті 116 Регламенту Верховної Ради — тобто заздалегідь дозволити доопрацювання проєкту між першим і другим читаннями з виходом за межі первісного предмета регулювання.

Послідовність передбачається така. Спочатку Верховна Рада ще має розглянути № 15352 і проголосувати за нього в першому читанні. Якщо проєкт буде прийнято за основу, розпочнеться підготовка до другого читання. І саме на цьому етапі комітет хоче отримати можливість доповнити текст положеннями, яких депутати під час першого читання фактично не розглядали.

Звичайному читачеві посилання на статтю 116 нічого не говорить. Але саме тут міститься зчеплення для наступного вагона. В офіційному рішенні комітет просить, щоб під час розгляду проєкту в залі головуючий оголосив про необхідність внесення до другого читання змін, «які не є предметом розгляду в першому читанні».

Це не наша здогадка і не публіцистичне перебільшення. Комітет ще до першого читання офіційно попереджає: якщо законопроект буде прийнято за основу, потім до нього передбачається внести положення, яких у предметі першого читання не було.

У переліку питань для такого доопрацювання названо охорону пралісів, службу державної лісової охорони та охорону постійних лісокористувачів, розрахункову лісосіку, лісовпорядкування, рубки переформування, електронний облік деревини. Окремо ДП «Ліси України» запропонувало врегулювати власну корпоратизацію.

Таким чином, депутатам пропонують у майбутньому першому читанні підтримати політично безспірну євроінтеграційну вивіску, а зміст остаточного лісового пакета сформувати вже після цього — під час підготовки до другого читання.

«Неглобальні» пропозиції ДП «Ліси України»

Виконувач обов'язків генерального директора ДП «Ліси України» Ігор Зубович почав обережно:

«Вони не містять якихось глобальних змін, але хотілося б, щоб їх теж могли ми врахувати».

Далі з'ясувався масштаб цих «неглобальних» пропозицій. Зубович попросив поширити права державних і комунальних лісогосподарських підприємств на господарські товариства зі стовідсотковою державною або комунальною власністю; надати таким товариствам право отримувати лісові землі в постійне користування; до 2035 року дозволити підтверджувати права на землю матеріалами лісовпорядкування; зберегти дозволи на використання лісових ресурсів під час реорганізації; законодавчо забезпечити перетворення ДП «Ліси України» на акціонерне товариство.

За його словами, лише щодо ДП «Ліси України» йдеться про 941,5 тис. га, права на які ще не зареєстровано.

Це не редакційна поправка і не уточнення термінології EUDR. Це правова конструкція володіння і користування величезним масивом державних лісових земель після корпоратизації найбільшого лісокористувача країни.

Голова комітету відповів, що розуміє «важливість продовження реформування лісової сфери» і що відповідні поправки розглядатимуться до другого читання в межах саме цього законопроекту.

Пізніше Бондаренко підтвердив ще певніше:

«Я почув тільки про внесення змін до Лісового кодексу в частині надання механізмів для трансформації ДП “Ліси України” до акціонерного товариства».

Отже, застосування статті 116 знадобилося, зокрема, для корпоратизації ДП «Ліси України», якої в предметі першого читання не було.

Висоцький: спочатку прийняти, потім привести у відповідність

Міністр агропромислового комплексу Тарас Висоцький підтримав проєкт у першому читанні. За його словами, для аграрної сфери ризиків у чинній редакції не видно, а технічні рішення та роз'яснення Європейської комісії можна врахувати пізніше:

«Є змога на основі того, що вже є, в першому читанні це доопрацювати і зробити повну відповідність до другого читання».

Така позиція зрозуміла чиновникові, якому необхідно показати виконання євроінтеграційних зобов'язань. Але вона не відповідає на головне питання: чому до другого читання пропонується доопрацьовувати не лише механізм EUDR, а й устрій усієї лісової галузі? Європейська комісія може оцінити відповідність Регламенту ЄС, однак вона не зобов'язана замість українського парламенту обговорювати приватизацію лісовпорядкування, розрахункову лісосіку або правовий режим земель майбутнього акціонерного товариства.

Що почули екологи та парламентські юристи

Представник Уповноваженого Верховної Ради з прав людини докладно розібрав відмову від окремої процедури затвердження розрахункової лісосіки:

«Воно послаблює державний контроль за раціональним використанням лісових ресурсів і буде створювати ризики виснаження лісів».

Розрахункова лісосіка — не відомча формальність. Вона визначає допустимий щорічний обсяг заготівлі деревини в порядку рубок головного користування і має забезпечувати безперервність та невиснажливість лісочористування. Передача її підготовки сертифікованим організаціям без чіткого механізму запобігання конфлікту інтересів потребує щонайменше незалежної державної перевірки.

Петро Тестов підтримав земельні гарантії, необхідні під час реорганізації підприємства, але водночас звернув увагу на цілком сторонні положення:

«Дуже дивні зміни в статті про особливо захисні ділянки і про праліси, які не мають відношення до регламенту».

Це важливе застереження. Навіть критики не заперечують необхідності юридично захистити державну власність і безперервність права користування. Питання в іншому: чому для цього використовується закон про товари, пов'язані зі знелісненням, і чому разом із земельними гарантіями до нього поміщають послаблення чинних природоохоронних процедур?

Тетяна Тимочко зазначила, що проєкт необхідно серйозно доопрацювати з екологічної точки зору. Вона звернула увагу на відсутність чітких критеріїв деградації лісів і на невідповідність окремих положень європейському регламенту.

Марчук, Ткач і Матусевич: лісову реформу пропонують провести другим читанням

Голова Товариства лісівників України Юрій Марчук підтримав законопроект і нагадав, що пропозиції щодо зміни лісового законодавства обговорювалися на квітневій конференції. Серед них він назвав наближене до природи лісівництво, рубки переформування, лісову охорону постійних лісокористувачів і пропозиції ДП «Ліси України», пов'язані з корпоратизацією. Його висновок був однозначним: проект можна підтримати в першому читанні, а перелічені поправки врахувати під час доопрацювання.

Це важливий і професійно чесний виступ. Марчук не маскував лісову реформу термінологією EUDR: він прямо перелічив норми, які лісівники хочуть внести до Лісового кодексу через цей законопроект. Але тим самим він підтвердив головний предмет нашої суперечки. Навіть корисні ідеї не можна проводити другим читанням непрофільного закону лише тому, що для окремого системного законопроекту забракло часу або політичної волі.

Директор УкрНДІЛГА, доктор сільськогосподарських наук, професор, член-кореспондент НАН України та НААН України Віктор Ткач також закликав підтримати законопроект у першому читанні. До його позитивних сторін він відніс конкурсне проведення лісовпорядкування, законодавче закріплення наближеного до природи лісівництва і рубок переформування, а також електронного лісорубного квитка та сертифіката походження деревини. Водночас наявності спірних питань Ткач не заперечував, запропонувавши шукати щодо них конструктивне рішення на наступних нарадах. Інакше кажучи, позиція профільної лісової науки прозвучала обережніше: підтримати проект за основу, а наявні в ньому розбіжності усувати вже під час підготовки до другого читання.

Народний депутат Олександр Матусевич також попросив підтримати проект у першому читанні без виключення спірних норм:

«Я, звичайно, просив би колег підтримати цей законопроект у першому читанні без виключення норм».

Він особливо відзначив реформу лісовпорядкування, законодавче закріплення наближеного до природи лісівництва і рубок переформування, електронного лісорубного квитка та сертифіката походження. За його словами, спірні питання можна буде обговорити на наступних нарадах і знайти конструктивне рішення до другого читання. Але це і є схема «спочатку проголосувати, потім розібратися»: норми нової системи рубок і лісовпорядкування пропонується заздалегідь зберегти в проекті, а їхній зміст та наслідки погоджувати вже після прийняття за основу.

Юлія Овчинникова називає речі своїми іменами

Найпринциповіший виступ пролунав від голови профільного підкомітету Юлії Овчинникової:

«Дуже часто, на жаль, ми інтегруємо певні зміни, які безпосередньо не стосуються вимог Європейського Союзу».

Вона прямо заявила, що зміни до статей 39-1, 41 і 43 Лісового кодексу створюють істотні ризики для збереження найцінніших лісів.

Якщо праліси визначатимуться виключно під час лісовпорядкування, громадські та наукові організації фактично втратять можливість незалежно ініціювати їх виявлення. Процедури, що тривають зараз, можуть бути заблоковані.

«Це не має жодного стосунку до імплементації Регламенту ЄС. Навпаки, такі зміни зменшують прозорість процедури та послаблюють охорону пралісів».

Щодо особливо захисних лісових ділянок пропонується прибрати затверджені Кабміном критерії та усунути державні адміністрації від участі у процедурі. Рішення виявиться залежним від лісовпорядної організації.

«Це створить надмірні дискреційні повноваження та ризик того, що кількість таких ділянок буде скорочуватися».

Нарешті, скасування зовнішнього затвердження розрахункової лісосіки Міністерством економіки за умови передачі формування лісової політики аграрному міністерству означає, за словами Овчинникової, ліквідацію механізму незалежного контролю.

Її висновок однозначний: ці зміни мають бути виключені із законопроекту.

Заради чого змінюють систему

Відповідь Держлісагентства виявилася навіть відвертішою за критику. Ігор Будзинський, начальник управління лісового господарства та відтворення лісів, пояснив:

«Ми будемо відходити від монополізації Укрдержліспроекту і, скажімо так, запроваджувати ринок лісовпорядкування в Україні».

Лісовпорядні роботи зможуть виконувати сертифіковані організації та інженери. Виявлення пралісів, виділення особливо захисних ділянок і розрахунок лісосіки передбачається об'єднати в єдиній системі лісовпорядкування.

Інший представник Держлісагентства сформулював загальну ідеологію ще простіше:

«Ми просто хотіли... базове лісовпорядкування передати в приватні, якби, руки... Ми все ж за логікою дерегуляції».

Ось зміст, який губиться за словами про європейську інтеграцію. Державну систему лісовпорядкування хочуть перетворити на ринок приватних послуг. Одночасно пропонується скоротити погодження, змінити механізм розрахункової лісосіки та зосередити визначення природоохоронних обмежень усередині самого лісовпорядкування.

Можна сперечатися про державну монополію Укрдержліспроєкту. Можливо, її справді слід реформувати. Але таку реформу необхідно проводити окремим законом: з аналізом ризиків, правилами сертифікації, відповідальністю виконавців, запобіганням конфлікту інтересів і збереженням незалежного державного та громадського контролю.

Протягувати її в прикінцевих положеннях закону про обіг товарів — найгірший із можливих способів.

«Диявол криється в деталях»

Народний депутат Анжеліка Лабунська дуже точно сформулювала настрої засідання:

«Ми багато говоримо: гарні євроінтеграційні зобов'язання. Але диявол криється в деталях. Цей закон наскільки корисний може бути, настільки він сьогодні може бути небезпечний».

Вона нагадала, що комітет уже не раз бачив, як до другого читання змінюється зміст законопроектів, і зажадала, щоб в остаточному тексті не залишилося лазівок:

«Вже сьогодні є намагання: а тут камінчик закинемо, а там камінчик закинемо».

Лабунська окремо звернула увагу на безліч відсильних норм. Закон має встановлювати чіткі критерії, а не обіцяти, що все суттєве колись розпишуть підзаконними актами. Свою позицію вона завершила словами: «Це один із найсерйозніших законів, тому що ліси — це наше багатство, те, що ми повинні залишити нащадкам... Тому поспішати не треба».

Важко сформулювати точніше. Тим дивніше, що після таких слів комітет усе-таки вирішив рекомендувати проєкт до першого читання, розраховуючи виправити його пізніше.

Спочатку проголосувати, потім розібратися

Під час дискусії пролунало чимало запевнень, що все буде виправлено до другого читання.

Олег Бондаренко заявив:

«Точно не було мети... [вносити] якісь норми, які б погіршували стан лісів нашої країни».

Я не сумніваюся, що голова комітету не ставив перед собою мети погіршити стан лісів. Але закон оцінюють не за добрими намірами авторів, а за створюваними ним повноваженнями, процедурами та наслідками. Конкретні ризики назвали учасники засідання, Головне науково-експертне управління та Комітет з питань інтеграції України до ЄС.

Представник Держлісагентства попросив прийняти проєкт у першому читанні, «щоб не було зараз зайвого часу в дискусії», а спірні питання доопрацювати пізніше.

Саме такий підхід викликає найбільшу недовіру. Лісове законодавство України і без того перетворилося на лабіринт із Лісового кодексу, численних постанов Кабінету Міністрів, санітарних правил, правил рубок головного користування, інструкцій із лісовпорядкування, порядків видачі спеціальних дозволів та екологічних процедур. Звичайному громадянину майже неможливо встановити, хто, на якій підставі й за якою процедурою дозволяє конкретну рубку.

Тепер до цього лабіринту хочуть додати нові реєстри, сертифікованих виконавців, рубки переформування без законодавчого визначення та лісовпорядкування, усередині якого одночасно розраховуватимуться обсяги рубок і встановлюватимуться природоохоронні обмеження.

Спочатку проголосувати, а потім чотири місяці розбиратися — поганий спосіб приймати навіть простий закон. Для фундаментальної перебудови лісоуправління він неприйнятний.

Що насправді намагаються протягнути

У мене немає підстав стверджувати, що всі зібрані норми написано в інтересах одного замовника. Радше ми бачимо спробу різних відомств та організацій використати зручний євроінтеграційний локомотив і завантажити до нього власні давно підготовлені рішення.

Передусім із заднього ходу намагаються протягнути перетворення ДП «Ліси України» на акціонерне товариство. Цього положення не було в предметі зареєстрованого законопроєкту. Його запропонувало саме підприємство вже під час підготовки комітетом рішення щодо першого читання, а провести його мають намір за допомогою статті 116 Регламенту.

Під час створення єдиного державного підприємства можливе акціонування не стало предметом повноцінного професійного та громадського обговорення. Тим часом ДП «Ліси України» працює з початку 2023 року. Рахункова палата перевірила початковий період реформи, включно з першим півріччям 2023 року. Після цього минули весь 2024-й, весь 2025-й і вісім місяців 2026 року, але держава не представила суспільству результатів обіцяного щорічного незалежного контролю економічних, екологічних та управлінських наслідків реформи.

Це не просто побажання критиків. За підсумками державного аудиту Рахункова палата рекомендувала Міністерству захисту довкілля та Держлісагентству забезпечити проведення щорічного фінансового аудиту ДП «Ліси України». Водночас правоохоронні органи регулярно повідомляють про провадження, підозри та обвинувачення, фігурантами яких стають керівники і працівники підприємства та його підрозділів. Перш ніж давати цій системі нову корпоративну оболонку, необхідно розібратися, чому виникають ці справи, як управляється державне майно і чи виконала централізація заявлені завдання.

Спочатку — незалежна оцінка результатів реформи, аудит ДП «Ліси України» та аналіз причин системних порушень. Потім — відкрите обговорення доцільності акціонерного товариства. Робити навпаки означає не продовжувати реформу, а закривати її нез'ясовані наслідки новим юридичним фасадом.

Другий великий сюжет — фактична приватизація функції лісовпорядкування. Поки що йдеться не про продаж самого Укрдержліспроєкту, а про передачу базового лісовпорядкування «у приватні руки», створення ринку сертифікованих послуг і ліквідацію державної монополії. Але Укрдержліспроєкт історично був не лише виконавцем лісового планування. Через лісовпорядкування він виконував і елементи державного контролю за веденням лісового господарства.

Передача цих функцій приватним організаціям створює очевидний ризик конфлікту інтересів: виконавець, якого оплачує лісокористувач, братиме участь у розрахунку обсягів рубок, виявленні пралісів і встановленні природоохоронних обмежень. Набагато логічніше було б вивести Укрдержліспроєкт із господарської вертикалі, передати його міністерству, не пов'язаному з господарською діяльністю лісових підприємств, і фінансувати незалежне лісовпорядкування за рахунок частини податків та дивідендів, що надходять державі від лісового господарства.

Прихильники наближеного до природи лісівництва хочуть законодавчо закріпити рубки переформування.

Водночас із чинної системи можуть зникнути окреме затвердження розрахункової лісосіки, встановлені Кабміном критерії особливо захисних ділянок та наявні можливості незалежного виявлення пралісів.

Кожна з цих тем заслуговує на самостійне професійне і громадське обговорення. Разом вони утворюють не поправку до EUDR, а нову модель управління українськими лісами.

Перегляд лісового законодавства давно назрів, але починати його слід із Лісового кодексу, а не з прикінцевих положень закону про обіг товарів. Верховна Рада нинішнього скликання мала час для системної роботи над лісовим правом, однак цю роботу фактично провалила. Тепер втрачений час

намагаються компенсувати набором неузгоджених поправок під прапором термінової євроінтеграції. Це не усуває наявний правовий лабіринт, а робить його ще заплутанішим.

Що слід зробити

1. Обмежити проєкт № 15352 виключно нормами, безпосередньо необхідними для виконання Регламенту ЄС 2023/1115: простежуваністю товарів, належною перевіркою, запобіганням знелісненню та деградації лісів, державним контролем і відповідальністю.
2. Виключити з проєкту всі зміни до Лісового кодексу, що не стосуються безпосередньо EUDR, та усунути зауваження Комітету з питань інтеграції України до ЄС з узгодженням ключових механізмів із Європейською комісією.
3. Розпочати системний перегляд лісового законодавства з підготовки нового Лісового кодексу, а реформу лісовпорядкування обговорювати в його межах або окремим профільним законопроєктом з оцінкою наслідків і відкритим професійним обговоренням.
4. Не скасовувати незалежне державне затвердження розрахункової лісосіки без рівноцінного і юридично визначеного механізму перевірки.
5. Зберегти обов'язкові критерії та незалежний контроль під час виділення особливо захисних лісових ділянок і виявлення пралісів.
6. Дати законодавче визначення рубкам переформування і лише після цього обговорювати межі та умови їх застосування.
7. До обговорення корпоратизації провести незалежну оцінку результатів діяльності ДП «Ліси України» за 2023–2026 роки, щорічний фінансовий аудит, рекомендований Рахунковою палатою, та публічний аналіз причин виявлених порушень. Положення про акціонерне товариство, права на лісові землі й долю дозвільних документів розглядати окремим законом.
8. Не передавати базове лісовпорядкування приватному ринку без визначення незалежного контрольного органу, правил запобігання конфлікту інтересів і джерела публічного фінансування державного лісовпорядкування.
9. До розгляду проєкту в залі опублікувати порівняльну таблицю всіх змін, які комітет передбачає внести на підставі статті 116 Регламенту.

Європейська інтеграція не повинна ставати універсальною перепусткою для норм, які у звичайному порядку потребували б окремого законопроєкту, окремого обговорення й окремої політичної відповідальності.

Комітет поки що може відчепити зайві вагони. Якщо він цього не зробить, відповідальність за вміст складу лежатиме не на безіменних розробниках, а на депутатах, які свідомо вирішили протягнути його під європейським прапором.

Матеріали: картка законопроекту № 15352; висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради; висновок Комітету з питань інтеграції України до ЄС; рішення Комітету з питань екологічної політики та природокористування; офіційний аудіозапис засідання комітету від 25 серпня 2026 року; підготовлена автором робоча розшифровка засідання; звіт Рахункової палати про аудит ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового і мисливського господарства, охорону та захист лісів (рішення від 15 березня 2024 року № 11-1).