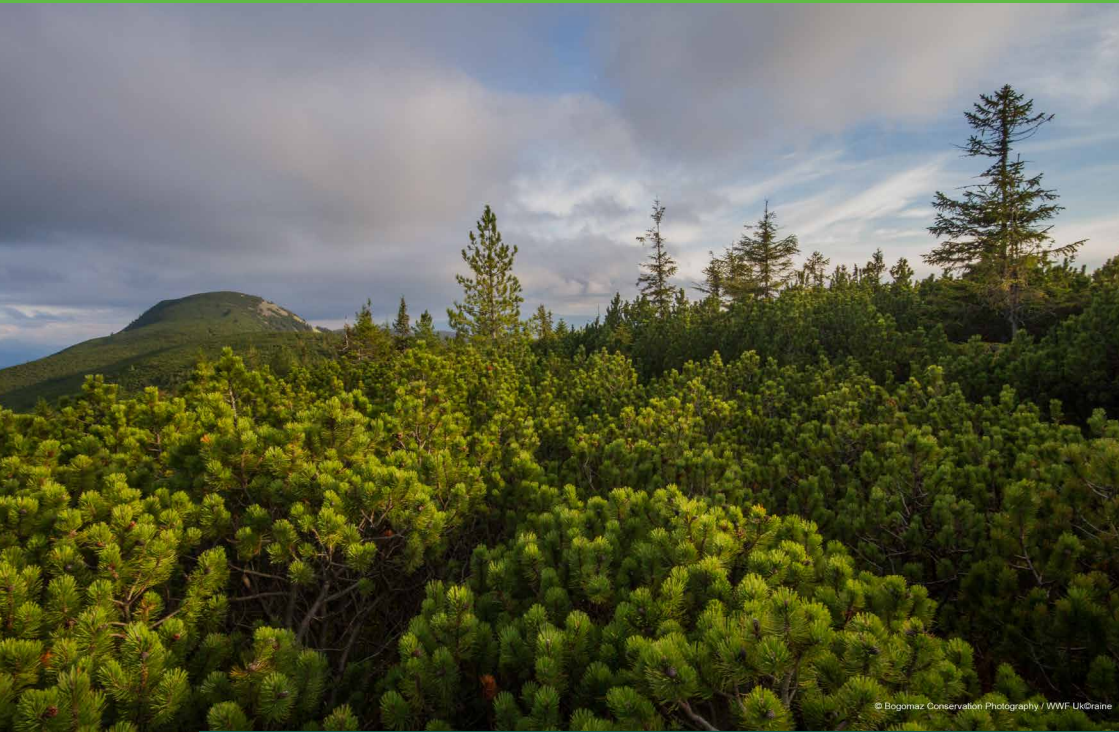




Аналітичний звіт



© Bogomaz Conservation Photography / WWF-Ukraine

**ВИКОНАННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА
ЩОДО «СЕЗОНУ ТИШІ»
В ЛІСОВОМУ ГОСПОДАРСТВІ**

Зміст

Передмова.....	3
Прийняття змін до законодавства.....	3
Визначення місць розмноження диких тварин: правові приписи	4
Колізії та недоліки ухваленого закону	5
Позиція постійних лісокористувачів щодо виконання закону.....	7
Позиція органів місцевого самоврядування	8
Позиція Державного агентства лісових ресурсів України.....	9
Позиція Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України	10
Позиція Державної екологічної інспекції України	10
Висновки	11

FSC® (Forest Stewardship Council®, Лісова опікунська рада) є міжнародною, неурядовою та неприбутковою організацією, створеною з метою просування відповідального ведення лісового господарства в лісах усього світу. Лісова продукція, позначена логотипом FSC, інформує споживача про законність і невиснажливість джерел її походження. Оцінку відповідності соціально відповідального, екологічного належного й економічно життєздатного ведення лісового господарства здійснюють незалежні органи сертифікації, які акредитовані в системі FSC.

FSC є провідним каталізатором і рушійною силою для постійного удосконалення системи ведення лісового господарства та ринкової трансформації. FSC зміщує глобальні тенденції у напрямі сталого використання, збереження й відновлення лісів та через багатосторонній діалог сприяє досягненню взаємопорозуміння та поваги до всіх.

Добровільна сертифікація FSC охопила понад 120 країн світу, а площа сертифікованих лісів сягнула більше ніж 220 млн га. Детальна інформація доступна на сайтах FSC Міжнародного центру <https://fsc.org/>, глобальної бази утримувачів сертифікатів FSC <https://info.fsc.org/> та FSC України <https://ua.fsc.org>.

Звіт виконано на замовлення FSC Україна.

FSC Україна може не поділяти думку автора та не несе відповідальності за зміст звіту.

Автор: Олег Сторчоус,
юрист
e-mail: 253545@i.ua

Фото: ©WWF Україна,
©www.freepik.com

Передмова

Звинувачення у заготівлі незаконної деревини, які містяться у звіті Earthsight¹, стосуються неоднозначної законодавчої норми щодо заборони санітарних рубок у період «сезону тиші». FSC у своїх відповідях на найпоширеніші запитання² з цього питання зазначила, зокрема, що буде надіслано лист до відповідних органів із проханням надати тлумачення законодавчих вимог, які буде використано для подальшого інструктажу органів сертифікації. Підготовлений звіт містить аналіз законодавства та позиції державних органів влади з питань застосування законодавчої норми «сезону тиші».

Прийняття змін до законодавства

9 травня 2015 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони тваринного світу»³ від 9 квітня 2015 р. № 322-VIII (далі – Закон № 322), відповідно до якого внесено низку змін до законів України «Про тваринний світ»⁴ і «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо.

Зокрема, згідно з новою редакцією частини першої ст. 39 Закону України «Про тваринний світ», визначено що «підприємства, установи, організації і громадяни при здійсненні будь-якої діяльності, що впливає або може вплинути на стан тваринного світу, зобов'язані забезпечувати охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин. При цьому зазначені суб'єкти спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, органом місцевого самоврядування вживають заходів щодо визначення **місць розмноження диких тварин**⁶ та своєчасно інформують населення про правила поведінки, яких необхідно дотримуватися в таких місцях».

Крім того, частину п'яту згаданої статті викладено у такій редакції: «У **період масового розмноження диких тварин**, з 1 квітня до 15 червня, забороняється проведення робіт та заходів, які є джерелом підвищеного шуму та неспокою (пальба, проведення вибухових робіт, феєрверків, санітарних рубок лісу, використання моторних маломірних суден, проведення ралі та інших змагань на транспортних засобах)».

¹ <https://www.earthsight.org.uk/investigations/flatpacked-forests>.

² <https://fsc.org/en/newsfeed/fsc-statement-on-earthsight-report-2020>.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-19#Text>.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>.

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁶ тут і далі у цитатах із Закону виділення зроблені автором.

Визначення місць розмноження диких тварин: правові приписи

Відповідно до частини першої ст. 39 Закону України «Про тваринний світ», лісгосподарські підприємства, які є постійними землекористувачами та постійними лісокористувачами на наданих землях лісгосподарського призначення, при веденні лісового господарства зобов'язані забезпечувати охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин.

Отже, за буквального тлумачення зазначеної норми, лісгосподарські підприємства спільно із Мінприроди та органами місцевого самоврядування (тобто сільськими, селищними, міськими, районними, обласними радами) були зобов'язані вжити заходів щодо встановлення місць розмноження диких тварин, поінформувати громадян про правила поведінки, який слід додержуватись у таких місцях.

Проте закон не передбачав розроблення підзаконного акта, який би визначав порядок, спосіб, конкретизацію заходів, що їх мали виконувати підприємства (зокрема лісгосподарські) для визначення місць розмноження (у тому числі масового) диких тварин (і, очевидно, місць вирощування ними потомства).

Той факт, що встановлено порядку «вжиття заходів» органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади спільно із відповідними суб'єктами господарювання, є суттєвою прогалиною Закону № 322. Зокрема, на ці обставини звертало увагу Головне юридичне управління Верховної Ради України у своїх зауваженнях від 22 січня 2015 р. до відповідного законопроекту із реєстраційним № 0916.



Колізії та недоліки ухваленого закону

Окрім того, що не розроблено порядок встановлення місць розмноження диких тварин, Закон № 322 має низку суттєвих недоліків законодавчої техніки, які вкрай негативно вплинули на його застосування, спричинили колізії та розбіжності у практичному виконанні. Зокрема, Закон містить різні формулювання майже аналогічних за змістом понять, а саме:

1. У тексті статей 26, 33, 24 і 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» використано поняття *«місця масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами»*. Водночас, у ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» вжито майже аналогічне, але вужче за змістом поняття *«місця розмноження диких тварин»*.

Законом № 322 фактично виділено чотири типи місць розмноження тварин:

- а) місця масового розмноження диких тварин (без місць вирощування ними потомства);
- б) місця «немасового» розмноження диких тварин (без місць вирощування ними потомства);
- в) місця масового розмноження диких тварин та вирощування ними потомства;
- г) місця «немасового» розмноження диких тварин та вирощування ними потомства.

Крім того, Закон України «Про тваринний світ» у чинній редакції також використовує поняття:

- «середовище існування диких тварин»;
- «умови розмноження диких тварин»;
- «інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ».

Зміст наведених понять у тексті закону та на рівні підзаконних актів не роз'яснюється, що негативно впливає на розуміння і тлумачення правового акта.

Біологічна оцінка узгодженості, доцільності та адекватності наведеної класифікації не є метою цього правового аналізу. Однак, безперечно, таке унормування ускладнило виконання вимог Закону № 322 на практиці та спричинило плутанину у його тлумаченні контролюючими органами, підприємствами та органами місцевого самоврядування.

2. У тексті статей 26, 33, 24 і 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» використано поняття «сезон тиші». Проте у Законі № 322, а також у змінах до частини п'ятої ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» вживається аналогічне за змістом поняття – «період масового розмноження диких тварин, із 01 квітня до 15 червня». Можна обґрунтовано припустити, що *«сезон тиші» (тобто період, який має зменшити або нівелювати вплив людини на нормальну життєдіяльність тварин у період їх розмноження шляхом встановлення заборони на проведення робіт та заходів, які є джерелом підвищеного шуму чи дискомфорту), що вживається у тексті Закону № 322, – є синонімом поняття «період масового розмноження диких тварин», що використовується у цьому ж Законі.*

Звертаємо увагу, що з цього питання Головне юридичне управління парламенту надавало відповідні зауваження до законопроекту із реєстраційним № 0916, зазначивши, що «формулювання “сезон тиші” є недостатньо чітким, не визначає характеру та суті заходів, необхідних для підтримання такого режиму тощо, допускає неоднозначне тлумачення, відтак не відповідає принципу юридичної визначеності, який є невід’ємною складовою принципу

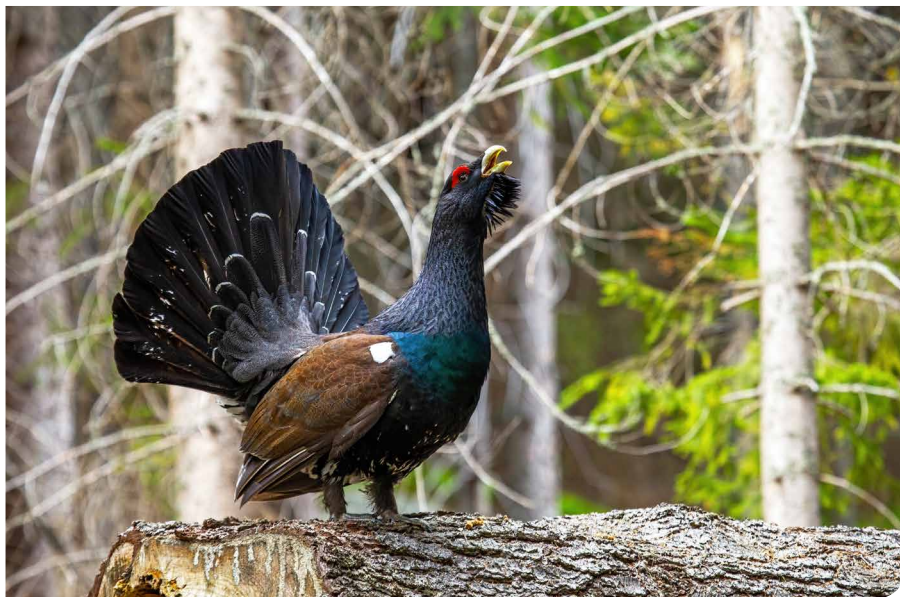
верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці».

3. Закон № 322 чітко не розмежував компетенції сільських, селищних, районних, міських та обласних рад щодо ухвалення рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності.

4. Закон № 322 містить логічні неузгодженості, пов'язані з окремими заборонами на деякі види діяльності на період масового розмноження диких тварин, а саме – заборонаю проведення виключно санітарних рубок.

Зокрема, відповідно до вимог п. 4 «Санітарних правил в лісах України»⁷, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 27 липня 1995 р. (у редакції від 17 вересня 2020 р.), одним із заходів поліпшення санітарного стану лісів є вибіркові та суцільні санітарні рубки. Водночас, чинне лісове законодавство залежно від мети, системи, методу та способу вилучення дерев налічує близько 30 видів рубок, що проводять власне у двох основних формах: суцільних і вибіркових. Тому абсолютно нелогічним є запровадження Законом № 322 заборони на проведення тільки санітарних рубок. Адже метою «сезону тиші» у визначених місцях апіорі має бути уникнення будь-якої діяльності, що є джерелом підвищеного шуму чи неспокою для диких тварин. Однак цей чинник «неспокою» супроводжує всі без винятку рубки в лісовому господарстві, як суцільні, так і поступові. Тому заборона на проведення суцільних і санітарних рубок у «сезон тиші», за правилами формальної логіки, не може стосуватися лише окремих лісогосподарських заходів.

⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-95-%D0%BF#Text>.



Позиція постійних лісокористувачів щодо виконання закону

Абсолютна більшість лісогосподарських підприємств виконала ухвалені законодавчі вимоги, звернувшись до відповідних районних рад, у межах яких розташовані ліси як середовище існування диких тварин. У їхніх зверненнях (клопотаннях) зазвичай було наведено перелік відтворювальних ділянок відповідних мисливських господарств у межах лісового фонду та запропоновано визначити ці ділянки як «місця масового розмноження диких тварин та вирощування ними потомства».

Річ у тім, що згідно з наказом Держкомлісгоспу України від 22 січня 2004 р. № 4 «Порядок визначення територій для охорони та відтворення мисливських тварин (відтворювальних ділянок)»⁸, ділянками, які належать до місць розмноження тварин та вирощування потомства дикими тваринами, потрібно вважати відтворювальні ділянки. Під відтворювальну ділянку відводять не менш ніж 20 % площі найкращих із кормового і захисного поглядів угідь; їх виділення затверджується наказом користувача мисливських угідь та визначається у матеріалах впорядкування мисливських угідь. На цих ділянках згідно із Законом України «Про мисливське господарство та полювання»⁹ заборонено проведення полювань.

Звісно, поняття «дикі тварини» є широким і охоплює поняття «мисливські тварини». Проте через брак відповідного порядку встановлення відповідних місць розмноження (що є прогалиною закону), такі дії можна вважати обґрунтованими, хоча вони не повною мірою відповідають вимогам Закону № 322.

Частина лісогосподарських підприємств, починаючи із моменту набрання чинності Законом № 322 і по сьогодні, отримавши у встановленому порядку рішення районних рад щодо визначення місць рубок, проводила санітарні рубки упродовж «сезону тиші». Правомірність своїх дій такі лісокористувачі обґрунтовували тим, що «сезон тиші» не вводиться автоматично від 1 квітня до 15 червня по всій території України, а лише в місцях розмноження диких тварин, визначених відповідними рішеннями районних і селищних рад.

⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-04#Text>.

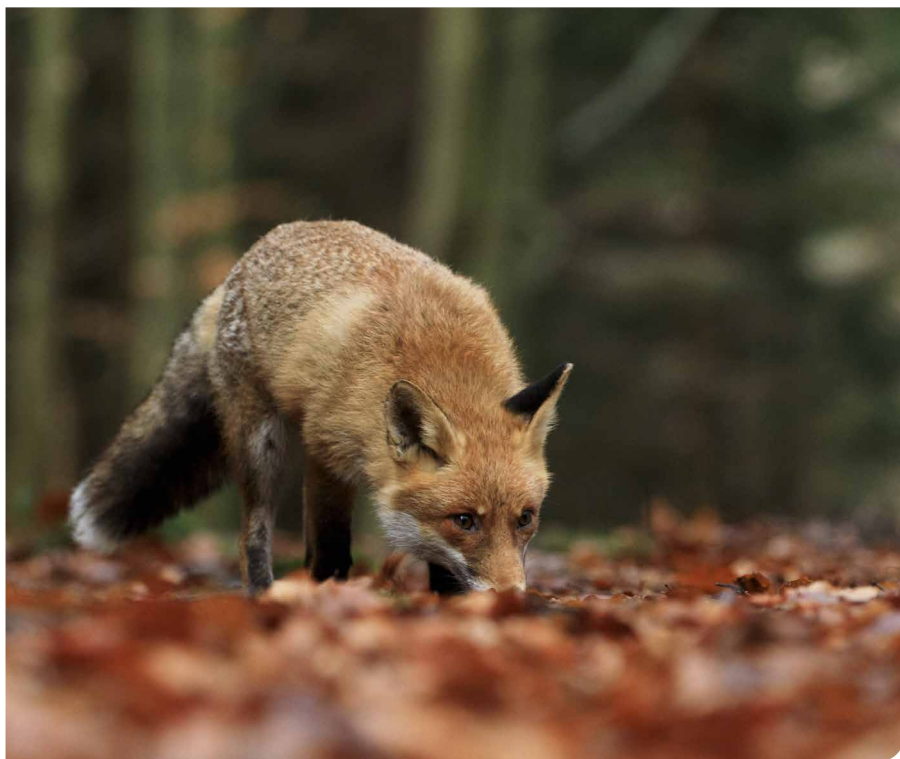
⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text>.

Позиція органів місцевого самоврядування

Яскравим свідченням різного тлумачення та застосування термінології Закону № 322 є аналіз рішень районних рад та ОТГ, якими останні визначили на території відповідних районів місця масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами в період «сезону тиші». Тексти відповідних рішень, що ухвалені двома десятками районних рад та ОТГ, оприлюднено в інтернеті. Крім того, рішеннями було встановлено обмеження господарської діяльності й добування об'єктів тваринного світу та оголошено період від 1 квітня до 15 червня «сезоном тиші», із обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу у визначених рішенням місцях.

Інші районні ради оголосили «сезон тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу в період від 1 квітня до 15 червня лише в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами.

Однак більшість лісгосподарських підприємств, уникаючи конфліктів із екологічними інспекціями, попри наявність рішень районних рад, не проводили санітарних рубок у межах ввіреного лісового фонду.



Позиція Державного агентства лісових ресурсів України

Розглядаючи позиції уповноважених державних органів із цього питання, потрібно підкреслити, що повноваження офіційного тлумачення законів у країні на відповідність Конституції України має лише Конституційний Суд України. Роз'яснення державних органів із питань, що віднесені до їхньої компетенції, мають лише інформаційний характер і не є правовими нормами.

Із метою з'ясування позиції Державного агентства лісових ресурсів України (Держлісагентства України), FSC Україна направило звернення щодо роз'яснення окремих вимог Закону України «Про тваринний світ» у частині заборони на проведення санітарних рубок у «сезон тиші».

У відповідь у листах від 18 і 23 червня 2020 р. Держлісагентство України повідомило, зокрема, таке: «На сьогоднішній день чинні вимоги Закону України “Про тваринний світ”, а саме пункту п'ятого статті 39 не дають можливості оперативно здійснювати з 1 квітня по 15 червня заходи з поліпшення санітарного стану лісів та локалізації осередків масового розмноження шкідників і хвороб. Це призводить до катастрофічного зниження виконання лісами важливих екологічних функцій та безповоротної втрати цінних лісових ресурсів на великих площах. Саме в цей період існує необхідність проведення заходів з поліпшення стану уражених шкідниками дерев, щоб не допустити масового вильоту шкідливих комах, збільшення площі їх осередку та втрати щорічного приросту».

Крім того, Держлісагентство України зазначило, що лісогосподарські «підприємства є самостійними господарюючими суб'єктами, прерогативою діяльності при плануванні та здійсненні власної статутної діяльності яких є в т. ч. підготовка, спільно з виконавчими органами сільських селищних, міських рад, пропозицій щодо оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу (пункт 37 статті 26, підпункт 3 пункту “а” частини першої статті 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”».

Тобто Держлісагентство України фактично вказало на наявність законодавчої колізії, коли підприємства спільно з органами місцевої влади мають право оголошувати «сезон тиші» в місцях масового розмноження і вирощування потомства дикими тваринами.

Позиція Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України

Наступного року після набрання чинності коментованим Законом стала відома позиція Міністерства екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) з цього питання. Профільний державний орган у сфері формування екологічної політики, у повідомленнях в інтернеті та ЗМІ наголошував на забороні проведення санітарних рубок у період «сезону тиші».

На запит FSC Україна від 18 червня 2020 р., Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля України) у липні 2020 р., посилаючись на ст. 39 Закону України «Про тваринний світ», повідомило, що, встановлюючи часові обмеження щодо проведення санітарних рубок, закон не містить просторових винятків щодо визначеної законом заборони здійснення санітарних рубок та інших заходів у період розмноження диких тварин. Отже, немає законодавчих підстав вважати, що заборона санітарних рубок та інших заходів у період від 1 квітня до 15 червня поширюється на місця розмноження диких тварин.

Позиція Державної екологічної інспекції України

Аналогічно тлумаченню Міндовкілля України, Державної екологічної інспекції України (Держекоінспекції України) при здійсненні державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства постійними лісокористувачами зайняла категоричну позицію, що ґрунтується лише на вимогах частини п'ятої ст. 39 Закону України «Про тваринний світ». Відповідно до наведеної норми, щорічно, в усіх без винятку українських лісах, заборонено проведення як суцільних, так і вибіркових санітарних рубок щорічно, в період від 1 квітня до 15 червня, незалежно від наявності чи відсутності рішень органів місцевого самоврядування, що визначають місця масового розмноження диких тварин.

Зокрема, на звернення FSC Україна від 18 червня 2020 р. щодо роз'яснення застосування вимог законодавства про тваринний світ, у листі від 24 червня 2020 р. за вих. № 4948/2.6/7-20 Держекоінспекція України із посиланням на частину п'яту ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» повідомила, що у період масового розмноження диких тварин, від 1 квітня до 15 червня, законодавством заборонено проведення санітарних рубок у лісах України.

На практиці, у випадках виявлення вказаних порушень під час проведення планових і позапланових перевірок лісогосподарських підприємств, інспекції вказували на протиправність проведення санітарних рубок у «сезон тиші». Мали місце факти притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб лісгоспів за частиною першою ст. 87 КУпАП за порушення вимог щодо охорони середовища перебування диких тварин. Було винесено приписи, відповідно до яких лісгоспам заборонялось проведення суцільно-санітарних і вибіркових санітарних рубок у період від 1 квітня до 15 червня.

Також мали місце поодинокі судові рішення щодо зупинення рубок за позовами органів Держекоінспекції України через порушення лісокористувачами вимог частини п'ятої ст. 39 Закону України «Про тваринний світ».

Висновки

Неякісне правове врегулювання «сезону тиші» шляхом запровадження у Законі № 322 заборони санітарних рубок у вказаний період спричинило законодавчу колізію. Посилання на протилежні норми законодавства у листах державних органів із цього питання підтверджує наявність такої колізії. Разом із тим, Міндовкілля України, яке формує державну політику у сфері лісових відносин, та Держекоінспекція України, що є профільним контролюючим органом, висловлюють чітку позицію щодо поширення заборони проведення санітарних рубок на усій території лісового фонду.

У результаті правової суперечки суб'єкти господарювання, органи державної влади та місцевого самоврядування визначали виконання вимог зазначеного закону у різний спосіб. У цілому, правова колізія, спричинена різним тлумаченням і застосуванням вимог Закону № 322, призвела до судових спорів, відомчого протистояння, підвищення корупційних ризиків, розладнання господарського механізму ведення лісового господарства, маніпуляцій у ЗМІ.

З огляду на неякісне правове регулювання, запроваджене Законом № 322, потрібно негайно внести відповідні законодавчі зміни.





© Bogomaz Conservation Photography / WWF UK©raine

FSC Україна

Україна, м. Київ, вул. Васильківська 14, 3-А поверх, офіс 307-А,

тел.: +380442236845, e-mail: info@fsc.org.ua