

УДК 349.4/.6:352/354-048.74](082)

ДЗ9

**Редакційна колегія:** Кулинич П.Ф., докт. юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України;  
Малишева Н.Р., докт. юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (відповідальний редактор);  
Олеценко В.І. –канд. геогр. наук, доцент, Гурова А.М., Михайський О.Є., Чеховська Д.Р.

ДЗ9 Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права: Матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). – К.:Видавництво «Прінт Сервіс», 2017. – 200 с.

ISBN 978-617-7069-60-6

У збірнику матеріалів представлені тези наукових доповідей та повідомлень, представлених на Всеукраїнському круглому столі, організованому Інститутом держави і права імені В. М. Корецького НАН України і проведеному в Києві 22 вересня 2017 р. Предмет обговорення – питання децентралізації влади в Україні та вплив цього процесу на регулювання аграрних, екологічних, земельних та інших природоресурсних відносин. Розглядаються проблеми державної політики у відповідній сфері, правові підстави проведення реформ з децентралізації, сильні та слабкі сторони цього процесу, межі його реалізації для забезпечення необхідної ефективності, а також зарубіжний досвід децентралізації влади. Головний акцент робиться на впливі децентралізації на розвиток суспільних відносин в аграрній, екологічній, земельній та інших природоресурсних сферах в Україні.

**Матеріали друкуються в авторській редакції.**

# МІСЦЕВИЙ НАГЛЯД ЗА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В НЕДЕРЖАВНИХ ЛІСАХ ПОЛЬЩІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

**КОБЕЦЬКА Н. Р.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ)

Характеристика нагляду за лісогосподарською діяльністю власників лісів у Польщі, що буде представлена в даній публікації, здійснюється в контексті питання децентралізації влади та аналізу повноважень органів місцевого самоврядування Польщі. Децентралізація є складним поняттям, що розкривається через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл, повноважень та фінансових ресурсів між державними органами та органами місцевого управління. Ключовим моментом в цьому випадку є організація місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі, що остаточно набула чинності з 1 січня 1999 року, запровадила трьохступеневу систему територіальних одиниць (гміна (gmina) – повіт (powiat) – воєводство (województwo)). Базова одиниця територіального самоврядування в Польщі – гміна. Представницькими органами управління в гмінах є Рада гміни, яка

обирається населенням. Місцеві виконавчі органи – вуйт (село), бурмістр (селище), мер (місто). Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. Місцевим представницьким органом влади в повіті є рада, яка обирається на виборах, а виконавчим – правління повіту, яке очолює староста, обраний радою повіту. На рівні воєводства (подібного до української області) функціонує як урядова адміністрація на чолі з воєводою, який призначається Прем'єр-міністром за пропозицією Міністра публічної адміністрації Польщі, так і виборний представницький орган – сеймик воєводства. Виконавчу структуру місцевого самоврядування представляє воєводське правління, на чолі з маршалком, який обирається сеймиком. Сьогодні Польща включає 16 воєводств, 380 повітів та 2479 гмін.

Засадничим нормативно-правовим актом, що регулює відносини, пов'язані з веденням лісового господарства та охорони лісів в Польщі, є Закон про ліси, який набув чинності 1.01.1992 р. (Ustawa o lasach) [1]. Відповідно до ст. 1 цього закону ним визначаються правила використання, захисту і поліпшення лісових ресурсів та принципи управління лісами в поєднанні з іншими елементами навколишнього середовища і господарською діяльністю, а також відповідальність за порушення його норм. В його приписах закріплені загальні положення щодо управління лісами різних форм власності, обов'язки власників лісів, а також повноваження владних суб'єктів з питань нагляду за веденням лісового господарства.

Станом на 1.01.2016 р. 80,8% лісів Польщі знаходилися в публічній власності, в тому числі 77% становили державні ліси (Lasy Państwowe) [2, с. 5]. Управління такими лісами, що розглядаються польським законодавством в розумінні лісового фонду (Skarbu Państwa), здійснює Національний лісовий холдинг "Державні ліси" Республіки Польща (Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe). Характерним для Польщі є збільшення в останні десятиріччя площ лісів, які знаходяться в приватній власності: з 2,2% в 1990 р. до 19,2% в 2015 р [2, с. 5]. Крім лісів, які є приватною власністю фізичних чи юридичних

осіб, незначний відсоток становлять ліси, що є власністю гмін. Однак, Закон про ліси не розмежовує ліси гмін (комунальної власності) і приватні ліси. В ньому розмежовуються ліси, які належать до державного лісового фонду (становлять власність Skarbu Państwa), і ті, які не є власністю Skarbu Państwa. Від цього залежить порядок управління, розпорядження та нагляду в цій сфері. Відповідно до ч. 1 ст. 5 польського Закону про ліси нагляд за веденням лісового господарства здійснює:

- 1) міністр з питань довкілля – в лісах, які є власністю Skarbu Państwa;
- 2) староста – в лісах, що не є власністю Skarbu Państwa.

В польському Законі не йдеться про управління чи контроль з боку державних органів чи органів місцевого самоврядування за веденням лісового господарства, а застосовується поняття «нагляд» («nadzór»). При характеристиці сутності і змісту нагляду за приватними лісами польськими науковцями підкреслюється, що, на відміну від управління державними лісами, він стосується лісгосподарської діяльності власників лісів, а не самого об'єкту – лісів. Нагляд не стосується безпосередньо лісових площ приватної власності, щодо яких власники реалізують свої правомочності відповідно до норм цивільного права, а лише діяльності приватних власників, яка регламентується лісовим законодавством, у цих лісах [3, с. 166]. При цьому, як зазначається в науковій літературі, органи управління лісовим господарством мають право не тільки наглядати (спостерігати) за діяльністю власників лісів і вирішувати конфліктні ситуації, а й вживають конкретні заходи, визначені Законом про ліси [4, с. 33].

Староста може здійснювати нагляд через створені ним самостійно лісові служби або ж уповноважити до цього надлісництво (nadleśnictwo) – структурна ланка «Державних лісів» Республіки Польща на рівні наших державних лісгосподарських підприємств. За даними регіональної дирекції «Державних лісів» Республіки Польща у Варшаві та території, що підпадає під її повноваження, 93% приватних лісів перебувають під наглядом надлісництв [5]. У цьому випадку староста укладає угоду про передачу повноважень з

надлісничим (керівником відповідного надлісництва). Така угода має характер адміністративного договору про передачу повноважень. Угода повинна бути опублікована в Офіційному виданні воєводства, а також розміщується на інтернет-сторінках повітових органів управління. Інформація про її укладення та закінчення терміну дії передається власникам лісів. Угода визначає перелік питань, доручених надлісничому в сфері нагляду, які впливають із загальних завдань ведення лісового господарства, наприклад, щодо ведення звітності, видачі дозволів на рубку приватними власниками, маркування дерев тощо. В угоді також передбачений обов'язок надлісничого подавати звіти про результати нагляду, а також порядок фінансування його діяльності. Надлісничий виконує функції нагляду за відповідною угодою на платній основі. Плата визначається за гектар лісових площ, а фінансування здійснюється з бюджету повіту.

Детально перерахованих повноважень старости щодо нагляду за господарською діяльністю приватних власників лісів польський Закон не містить. Вони впливають із завдань організації ведення лісового господарства та спрямовані на забезпечення виконання власниками лісів, визначених Законом про ліси, обов'язків у сфері ведення невиснажливого, сталого лісокористування, охорони і відновлення лісів. Відповідні зобов'язання власників закріплені в р. 2 Закону Польщі про ліси. Однак староста не має реальних адміністративно-владних важелів впливу на власників лісів, і його діяльність носить в основному організаційний характер.

Ч. 5 ст. 5 Закону про ліси містить перелік повноважень старости, які носять адміністративно-управлінський характер. До них, зокрема, належить: ухвалення рішень за зверненням власників про переведення лісових земель в сільськогосподарські землі (ч.2, 3 ст. 13); прийняття рішення за погодженням з власником та радою гміни про віднесення лісових ділянок до категорії захисних чи зміну такої категорії (ч. 1а, 2 ст. 16); передача під постійне управління держави територій, призначених для будівництва доріг національного значення (ч. 2 ст. 38). Важливим повноваженням старости є

затвердження за погодженням з відповідним надлісничим спрощених планів ведення лісового господарства (ч. 2 ст. 22). Ці плани, які розробляються лісовпорядними організаціями, є основними документами, на підставі яких ведеться лісогосподарська діяльність приватними власниками. Закон про ліси передбачає, що у випадку, коли власниками лісів виступають фізичні особи чи сільськогосподарські організації, такі плани розробляються за кошт старост (виконавчих органів управління повіту) (ч. 1 ст. 21).

Водночас, за даними регіональної дирекції «Державних лісів» Республіки Польща у Варшаві та території, що підпадає під її повноваження, такі плани є лише щодо 47% приватних лісів [5]. Проблеми в організації ефективного нагляду за веденням лісового господарства в недержавних лісах Польщі пов'язані, насамперед, з великою кількістю власників, які володіють малими площами лісу (наприклад, в Підкарпатському воєводстві нараховується 30 тис. власників, а середня площа лісів, яка належить кожному з них, становить 0,32 га.). Проблеми в забезпеченні ефективного нагляду за діяльністю приватних власників лісів пов'язані з відсутністю необхідних фінансових ресурсів у старост [6, с. 147].

Відповідно, на рівні держави ведеться мова про необхідність дофінансування нагляду за недержавними лісами, зокрема, передачі старостам частини коштів, які акумулюються гмінами за рахунок надходжень від лісового податку.

Польські спеціалісти вказують на неефективність нагляду за лісогосподарською діяльністю в недержавних лісах та пропонують створення єдиного адміністративного органу контролю і нагляду; посилення санкцій за порушення власниками норм законодавства; надання повноважень по затвердженню спрощених планів ведення лісового господарства маршалику як представнику державної влади на рівні воєводств, а не повітів; деталізацію процедури і забезпечення участі громадськості в охороні та захисту лісів тощо [3, с. 178-179].

### Список використаних джерел:

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach na: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911010444> stan 30.07.2017.
2. Lasy w Polsce. 2016, Centrum informacyjne lasów państwowych, Warszawa 2016.
3. Geszprych M. Specyfika nadzoru i sfera wartości w prawie leśnym, [w:] Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie. Sulechów 2009, t. V, s. 159-181.
4. W. Radecki, Komentarz do art. 5 ustawy o lasach, [w:] Komentarz do ustawy o lasach, Warszawa 2008.
5. Lasy niepaństwowe. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie na: [http://www.warszawa.lasy.gov.pl/nadzor-nad-lasami-niepanstwowymi#.WX3joTv\\_pdj](http://www.warszawa.lasy.gov.pl/nadzor-nad-lasami-niepanstwowymi#.WX3joTv_pdj).
6. Szerzej, A. Król, Lasy prywatnej własności w środowiskowym i gospodarczym rozwoju Małopolski z punktu widzenia regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie, [w:] Quo vadis forestry? Materiały z Międzynarodowej Konferencji Sękocin Stary, 29-30 czerwca 2006, s. 145-147.