

## **ИНДИЙСКАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА ОСТ-ИНДСКОЙ КОМПАНИИ Криворучко А.В.**

На основе оригинальных индийских правовых источников рассмотрен процесс создания английской Ост-Индской компанией Гражданской службы.

*Ключевые слова:* Индия, Ост-Индская компания, Индийская гражданская служба, колониальная администрация, властные полномочия.

## **INDIAN CIVIL SERVICE OF THE EAST INDIA COMPANY Krivoruchko A.V.**

The process of creating of the Civil Service by the English East India Company is considered on basis of the original Indian legal sources.

*Key words:* India, East India Company, Indian Civil Service, the colonial administration, powers.

*Надійшла до редакції 10.02.2011р.*

**УДК 340.15.349.6**

**Б.В. Кіндюк, канд. юрид. наук, проф.,  
д-р географ. наук  
Маріупольський державний університет**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ М. Ю. ШАПОВАЛА**

Актуальність заявленої тематики зумовлена необхідністю наукового обґрунтування реформи управління лісовою галуззю України, що серед іншого потребує звернення до історичного досвіду в цій царині. Своєрідними «білими плямами» історико-правової науки є проєктні розробки міністра земельних справ УНР М. Ю. Шаповала, практика лісівництва та спроби їх реалізації. Видається, що їх поглиблене вивчення може суттєво допомогти в розв'язанні сьогоденних проблем реформування лісової галузі.

Радянська історіографія проблеми формувалася в умовах ідеологічного табу, накладеного на всі теми, пов'язані з українською національною державністю. Тому праці талановитого вченого й непересічного державного діяча М. Ю. Шаповала, відомості про практику їх реалізації почали вводитися в науковий обіг лише за часів незалежності України. Значний внесок у повернення історичних сторінок про історію держави і права України, пов'язаних із цим діячем, відіграла науково-практична конференція з нагоди

125-річчя М.Ю. Шаповала, що пройшла 5 квітня 2007 р. у м. Донецьку. Окремі аспекти розглядуваної нами теми знайшли своє відбиття в працях таких учених, як О. В. Тимошук, О. І. Логвиненко, В. А. Вергунов, Г.О. Глазунов, О. П. Басун, С. А. Генсирук, О. І. Фурдичко, П.Г. Вакулюка, Г. І. Редько, В. П. Шлапак, О.А.Чумаченко, але спеціального дослідження цієї проблеми поки що не проведено.

Метою даної публікації є виявлення сутнісних характеристик правового забезпечення схеми управління лісовою галуззю України, розробленої М. Ю. Шаповалом і викладеної в його монографії «Лісова справа на Україні» 1918 р., і напрямків розвитку українського лісового законодавства щодо її реалізації.

Перш за все слід з'ясувати причини звернення М. Ю. Шаповала до проблем лісової галузі.

Напередодні першої світової війни Україна, як і більшість європейської частини Російської імперії, відчувала потужний вплив аграрних проблем. Мізерність розмірів селянських наділів не могла забезпечити й мінімального існування їх родин. Така ж сама ситуація склалася й щодо інших угідь: луків, лісів, водних об'єктів тощо. Одним з варіантів подолання наявного занепаду було намагання ефективнішого використання лісових ресурсів,

зокрема, інтенсифікація лісовідтворення, заготівлі лісу, побічне лісокористування й розвиток деревообробної промисловості. Такий підхід міг би сприяти створенню чисельних робочих місць для селянської бідноти, підвищити її самозайнятість.

Але українським селянам належало лише 7,46% загальної площі цього важливого природного ресурсу. При цьому в таких густонаселених губерніях, як Волинська, Подільська й Київська, розмір селянського володіння лісами становив 0,1–0,4%, тоді як царській скарбниці в тих же губерніях належало 21,8%, 20,3% і 24,8% усіх лісів відповідно [8, с. 20]. Ресурси царських лісів жодним чином не використовувалися для покращання становища селянства. Отже, існували об'єктивні причини для звернення до проблем лісівництва людини, яка з 1901 р. була активним членом Револьюційної української партії, а згодом стала ініціатором, одним із засновників Української партії соціалістів-революціонерів — національної партії, у програмі якої проблема селянства займала найперше місце.

Як указують бібліографи М.Ю. Шаповала, в цій людині поєднувалося декілька талантів. По-перше, майстра пера, що підтверджується наявністю трудів з державотворчості «Форми

володіння і користування землею на Україні в їх історичному розвитку», «Земельна реформа на Україні»; як підстава української культури й державності — переклад книги К.Каутського «Соціалізація сільського господарства». По-друге, державного діяча, про що свідчать посади, які він обіймав у різні історичні часи: член Центральної Ради й Малої Ради, Київський повітовий комісар Тимчасового Уряду, Генеральний Секретар пошт і телеграфів у кабінеті В. Винниченка, секретар дипломатичної місії УНР в Будапешті. По-третє, талановитого високо-професійного фахівця в царині лісівництва [6, с. 309].

У 1898 р. він з відзнакою закінчив Ново-Глухівську державну лісову школу, після чого працював лісником на Харківщині й Полтавщині, а в 1911 р. був запрошений лісничим до чернігівських лісових маєтків відомого цукропромисловця М. Терещенка. Наступним етапом практичної діяльності М. Ю. Шаповала стала посада управителя Трубачевських державних лісництв Чернігівської губернії, де в його підпорядкуванні перебувало 150 службовців, 6 тис. робітників, 4 лісопереробні фабрики. У 1914 р. за публікацію серії наукових статей ученого прийняли в члени Лісового наукового товариства. Як указує П. Г. Вакулюк, фахів-

ці високо оцінили його книги «Про ліс» (Київ, 1909 р.), «Лісова справа на Україні» (1918 р.), «Лісова промисловість і кооперація» (1918 р.). До цього переліку треба додати поетичність цієї обдарованої людини.

У його численних віршах провідними були 2 теми — Україна й ліс. Українську спрямованість його поезій красномовно підтверджує той факт, що збірка «Сни віри», присвячена відродженню українського духу, була одразу конфіскована царською цензурою після виходу у світ. Високу оцінку творчого таланту висловила О. Кобилянська в 1910 р. в своїх листах до М.Ю. Шаповала [6, с. 311]. Цілком зрозуміло, як вказує В. Терещенко, що коли навесні 1917 р. повсталася Лісова спілка України, М.Ю. Шаповала одразу обрали її головою [4, с. 13].

З початком національної революції, активним учасником якої він став, розпочинається й основна його діяльність — політична. У грудні 1918 р. М.Ю. Шаповала було призначено Міністром земельних справ в уряді В. Чехівського [6, с. 309]. До його компетенції належало й лісівництво.

Отже не дивно, що проблеми лісової галузі як частини аграрного питання стали предметом розгляду Першого Всеукраїнського лісового з'їзду, який розпочав роботу 18 липня 1917 р.

і Києві. З'їзд ухвалив резолюції, які рекомендувалося використовувати Уряду України як підставу для законопроектних робіт. Їх підґрунтям стали пропозиції М. Ю. Шаповала, що зводилися до 4-х блоків законодавчих ініціатив: перший — пропозиція прийняти закон про націоналізацію лісів і створити український державний лісовий фонд; другий — «розумна» експлуатація лісів, тобто, висловлюючись сучасною мовою, «ощадне» або «м'яке» лісокористування; третій — надання державі функцій контролю над роботою галузі і права регулювання відносин, пов'язаних з лісами; четвертий — підвищення рівня освіти й підготовка національних кадрів лісових фахівців і створення для цього нових навчальних закладів. Розглянемо їх детальніше.

1. *Створення національного лісового фонду.* На першому етапі М. Ю. Шаповал пропонував провести націоналізацію лісів, прийняти закон про утворення українського лісового фонду, до якого мали ввійти казенні, удільні, поміщицькі, церковні й монастирські ліси. Наявність цих законодавчих рекомендацій свідчить про хибність тверджень радянських ідеологів, що тільки більшовики могли провести націоналізацію лісів у колишній царській Росії [9].

Аналіз структури лісового фонду України, наявність слабкої залісеності півдня країни призвели вченого до висновку про потребу державної підтримки відтворення лісів штучних. Як указує Г.О. Глазунов, у сфері лісівництва він накопичив чималий особистий досвід, працюючи у несприятливих умовах степового клімату Харківщини й Донеччини [2, с. 70].

2. *Проведення державної політики «розумної» експлуатації лісів.* Першочергово М. Ю. Шаповал планував увести заборону на експорт необробленої деревини, куди, як він був переконаний, мала йти лише готова лісова продукція. Такий захід повинен був стимулювати зведення нових деревообробних підприємств в Україні за підтримки держави, зокрема, шляхом державного кредитування. За його підрахунками, 9 українських губерній мали найменшу в європейській частині імперії лісистість. Щодо цього факту, як указує О.А. Чумаченко, науковець висловив думку про необхідність заощадливішого господарювання в українських лісах [7, с. 7].

3. *Контролююча та регулююча роль держави.* Ця людина була переконаним соціалістом, отже, прихильником державної власності на природні ресурси. Його пропозиції знайшли часткове відбиття в тек-

сті IV Універсалу Центральної Ради, співавтором якого він був. Виходячи із цього М. Ю. Шаповал на першому етапі реформування лісової галузі вважав за необхідне створення за державний рахунок останньої інфраструктури. До неї мали ввійти підприємства із заготівлі лісу, з обробки лісоматеріалів, а також відповідні комунікації. На другому етапі передбачалася передача нових підприємств трудовим колективам, кооперативам і навіть окремим громадянам. При цьому державі належало зберігати за собою функції контролю й регулювання робіт у лісовій галузі. Важливою особливістю моделі фахівця було заперечення потреби введення державної лісової монополії. У цьому він розходився з В. І. Леніним, який 25 березня 1920 р. підписав декрет РНК РРФСР «Про державну монополію на лісові матеріали» [3]. На думку ж ученого, в умовах України неможливо було відразу перейти до соціалізму, а тому краще б спрацювала перехідна його форма. З урахуванням цього лісова монополія не дасть можливості швидкого розвитку продуктивних сил і стримуватиме зростання лісової галузі.

4. *Розвиток лісової освіти та науки.* З точки зору науковця треба було спочатку переглянути стан лісової науки й підготовки кадрів у цій сфері, що склали-

ся в дореволюційний період. У 9-ти українських губерніях не функціонувало жодного вищого лісового навчального закладу. Лісових фахівців вищої кваліфікації готували Петербурзький лісовий інститут і розташований на території нинішньої Польщі Ново-Олександрівський інститут сільського господарства й лісівництва. У період першої світової війни цей навчальний заклад переїхав до Харкова, де функціонує й дотепер. На Україні діяло 6 лісових дворічних шкіл з підготовки фахівців із середньою спеціальною освітою (Черкаська, Пакульська, Ново-Глухівська, Велико-Анадольська, Чорноліська та Волинська). М. Ю. Шаповал уважав такий стан речей украй несправедливим. Площа українських лісів становила 4,38 млн десятин (4,82 млн га). За загальноприйнятими на той час стандартами один лісник мав обслуговувати 3 тис. га лісу. Отже, українським лісам потрібно було 1500 лісників і 6 тис. осіб допоміжного персоналу; відповідно, для належного кадрового забезпечення — наявності, як мінімум, одного вищого навчального закладу й не менше 25 лісових шкіл, які випускали б фахівців із середньою спеціальною освітою. На переконання вченого, реформування системи підготовки фахівців вимагало прийняття спеціального закону.

Реалізація державної політики в лісовій галузі потягла за собою потребу створення відповідних управлінських структур, схему яких запропонував М. Ю. Шаповал. Загальне керівництво мав здійснювати Лісовий департамент України, що складався з 8-ми відділів: адміністративного, науково-педагогічного, лісокультурного, лісоохоронного, інженерно-меліораційного, технічно-економічного, розподільного та юридичного (рис. 1).

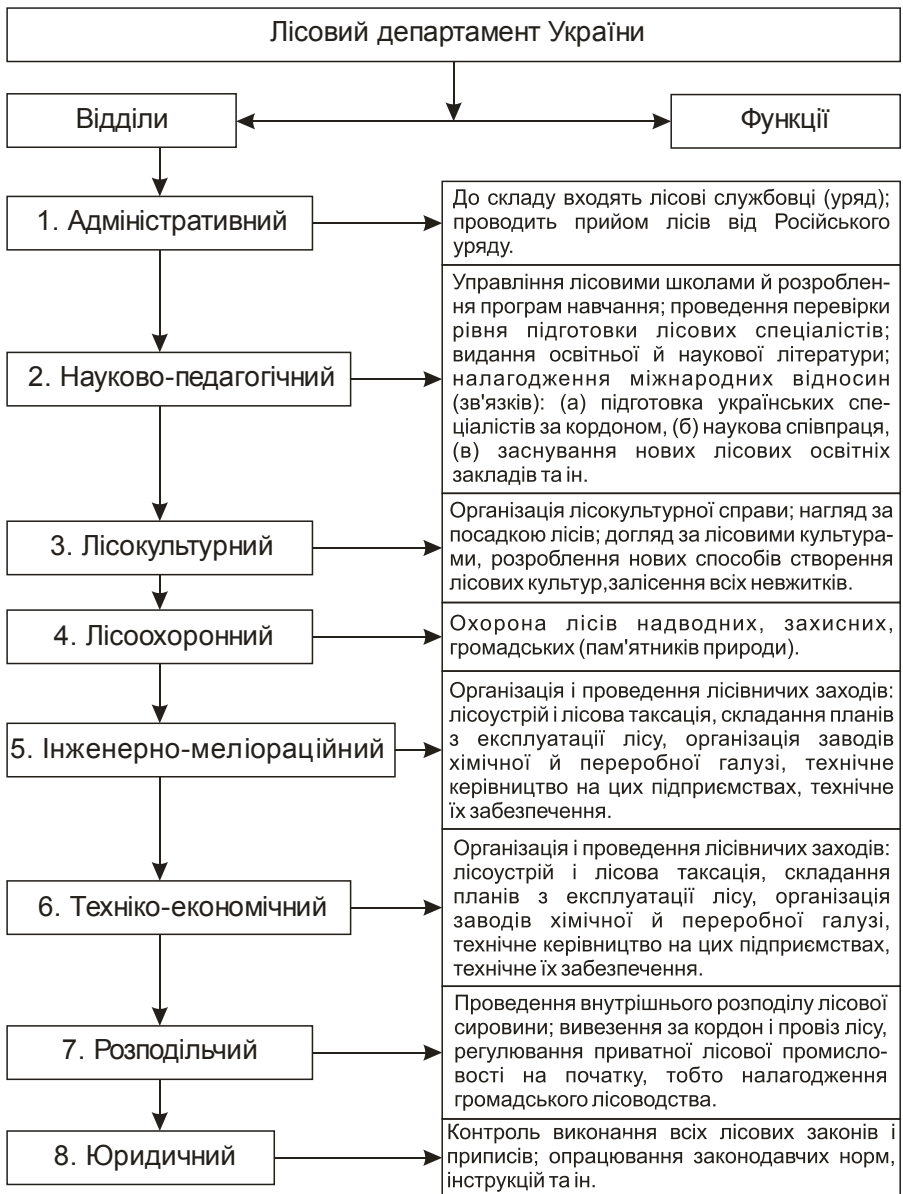
До функцій адміністративного відділу мав входити розподіл фахівців, контроль над їх роботою. На стадії отримання Україною незалежності треба було провести розмежування лісів, а відділ повинен був перебрати на себе функції їх прийому від Лісового департаменту Російської імперії.

Науково-педагогічному відділу належало керування підготовкою фахівців, складання навчальних планів і програм, нагляд за якістю освіти, відкриття нових навчальних закладів, а також відрядження фахівців для стажування за кордон. Лісокультурний повинен наглядати за станом наявних лісів і за відтворенням штучних. Лісоохоронний відділ мав займатися охороною різних категорій лісів, у тому числі пам'яток природи. Функції інженерно-меліораційного охоплювали: меліорацію земель, їх

підготовку до посадки нових лісів, залісення степів, укріплювання ярів і берегів рік, будівництво нових доріг і пожежних веж у лісах. На техніко-економічний відділ покладалися питання експлуатації лісів, лісовпорядкування, таксації, технічного керівництва всіма роботами в лісах, розробка заходів сприяння деревообробній і лісохімічній промисловості.

Розподільний відділ повинен був займатися внутрішнім розподілом лісоматеріалів та експортом-імпортом. Юридичний відділ мав наглядати за виконанням лісового законодавства України, розпоряджень Лісового департаменту, розробкою й виданням відомих інструкцій і правил.

Доволі цікавою була пропозиція про створення 2-х допоміжних громадських органів — Крайового лісового комітету й Крайової лісової ради. Перший у складі фахівців лісової галузі, агрономів, меліораторів, гідротехніків повинен був зайнятися підготовкою для уряду текстів законопроектів, загальних планів роботи цієї галузі, відповідей на запити Генерального секретаріату з найбільш важливих питань лісівництва. На другу, яка мала складатися з представників населення, різних громадських організацій, покладалися функції оцінювання роботи уряду в галузі лісівництва і представництва інтересів місцевого



*Рис. 1. Схема структури органів управління лісовою галуззю України[9, с. 34].*

населення. Підготовлені нею пропозиції теж мали передаватися до Генерального секретаріату, а потім до відповідної комісії законодавчого органу України (парламенту або сейму).

Як бачимо, фахівець запропонував плюралістичну модель управління лісовою галуззю. Перший з її центрів — Лісовий департамент, як державний орган виконавчої влади, другий — науково-фаховий Крайовий лісовий комітет, третій — Крайова лісова рада як представник населення. На його думку, така модель, що передбачала широке обговорення проблем лісової галузі, різноманітні способи їх розв'язання і взаємоконтроль, могла дати позитивний поштовх політиці в царині лісівництва.

Вивчаючи долю організаційно-правової моделі М. Ю. Шаповала, слід відзначити спробу її реалізації органами державної влади УНР. Як указує О. П. Басун, 12 квітня 1918 р. Міністр земельних справ М. Ковалевський видав наказ про створення у складі Лісового департаменту 8-ми відділів [1], але ця робота була перервана гетьманським переворотом. Друга спроба реформування лісової галузі була зроблена взимку 1918-1919 рр. Директорія УНР 13 січня 1919 р. ухвалила «Закон про ліси в УНР», побудований на концепції М. Ю. Шаповала.

Окремі ідеї цього науковця щодо залучення громадськості до управління лісовою галуззю використовувалися в Радянській Україні, правда, без посилань на їх автора. Так, за постановою ВУЦВК і РНК УСРР «Положення про Всеукраїнське управління лісами (ВУПЛ) Народного Комісаріату земельних справ УСРР і його місцеві органи» від 14 вересня 1927 р. при начальникові ВУПЛ створювався дорадчий орган — Лісова технічна нарада, до складу якої входили вчені й фахівці-практики лісівництва [5; 1927. — № 45. — Ст. 205]. Структура ВУПЛ теж певною мірою нагадувала рекомендовану М. Ю. Шаповалом структуру Лісового департаменту. Так, в обох структурах функціонували лісокультурні, меліоративні, економічні, лісовпорядні відділи, функції інших підрозділів теж були близькі між собою. Відмінність їх полягає в наявності в моделі М. Ю. Шаповала розподільного відділу з експортно-імпортними повноваженнями, а в радянській структурі такого підрозділу не було, оскільки експортно-імпортні операції здійснювалися всесоюзними, а не республіканськими органами.

Ідеї вченого про підвищення рівня лісової науки знайшли віддзеркалення в постанові РНК УСРР від 31 липня 1925 р. «Про лісові дослідницькі установи»

[5; 1925. — № 62-63. — ст. 351], яка передбачала створення мережі державних дослідних станцій. У 1929 р. постановою РНК УРСР створено Український науково-дослідний інститут лісового господарства [5; 1929. — № 28. — ст. 221]. Учення М. Ю. Шаповала про громадське управління лісовою галуззю знайшла відбиток і в сучасному законодавстві. Так, відповідно до листа №16-4-14 Міністерства охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки України «Про створення сприятливих умов вирішення екологічних проблем в областях та ширшого залучення громадськості до участі в підготовці рішень по здійсненню природоохоронних заходів» від 1 жовтня 1996 р. при всіх обласних управліннях екології створені громадські ради для обговорення рішень з охорони навколишнього природного середовища. Аналогічний орган створено і при Держлісгоспі України на підставі наказу Голови комітету №81 від 1 серпня 2006 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері лісового господарства».

Отже, у підсумку можна зробити нижченаведені висновки.

М. Ю. Шаповалом була підготовлена модель організаційно-правового регулювання лісової галузі, що віддзеркалювала

особливості національних лісів: слабке заліснення України, нерівномірність їх розподілу по території країни і наявність слабозаліснених регіонів, у яких треба посадити штучні ліси.

Ученим планувалося провести державну політику у сфері лісівництва по 4-х напрямках: створення національного лісового фонду, розумна експлуатація лісів, контролююча й регулююча функції держави, розвиток лісової освіти й науки.

З метою ефективного управління галуззю вчений планував створення 3-х органів: виконавча влада; Лісовий департамент; Крайовий комітет — як орган науки і фахівців-практиків; Крайова лісова рада — як представник громадськості.

Ідеї науковця були запозичені керівниками Радянської України при створенні Всеукраїнського управління лісами. Назви їх відділів і функції практично дублювали рекомендації вченого, зроблені ним ще в 1917 р.

Пропозиції М. Ю. Шаповала про участь громадськості в управлінні галуззю знайшли відбиття в чинному екологічному й лісовому законодавстві України.

Завданням подальших досліджень є вивчення державної політики органів влади УНР у сфері лісівництва.

**Список літератури:** 1. Басун О. П. Історичні аспекти розвитку лісового господарства України в працях Б. Г. Іваницького // Актуальні проблеми історії аграрної науки півдня України. – К., 2000. – С. 4-5. 2. Глазунов Г. Микита Шаповал як громадсько-політичний діяч і науковець у галузі лісознавства // Схід. – 2008. – № 6(90). – С. 69-72. 3. Декреты Советской власти. – Т. 7: 10 дек. 1919 г. – 31 мар. 1920 г. – М.: Политиздат, 1975. – 676 с. 4. Микита Шаповал – видатний державний діяч, вчений, патріот: Матер. наук.-прак. конф. з нагоди 125-річчя від дня народження, 5 квіт. 2007 р., Донецьк, Укр. Культурол. центр; Схід. вид. дім. – Донецьк, 2007. – 132 с. 5. СУ УССР. 6. Фурдичко О. І., Бондаренко В. Д. Першопостаті українського лісівництва: нарис до лісової історії. – Л.: БАТ «Бібльос», 2000. – 368 с. 7. Чумаченко О. А. Громадсько-політична діяльність Микити Шаповала: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – К., 2002. – 219 с. 8. Шаповал М. Ю. Лісова справа на Україні. – Вовча: Друк. Каси дріб. Кредиту, 1918. – 45 с. 9. Шелестов В., Чуйков В. Ленінський декрет «Про ліси» // Рад. право. – 1978. – № 5. – С. 41-46.

### ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОЙ ОТРАСЛЮ М. Ю. ШАПОВАЛА Киндюк Б.В.

Рассмотрена структура организационно-правовой модели управления лесной отраслью, разработанная министром земельных дел УНР Н. Ю. Шаповалом. Показаны направления реализации этой модели, в частности, ее правотворческое обеспечение.

*Ключевые слова:* лесная отрасль, лесное законодательство, Украинская Народная Республика, управление лесной отраслью.

### ORGANIZATIONAL AND LEGAL MODEL OF FORESTRY ADMINISTRATION BY M.YU. SHAPOVAL Kindyuk B.V.

The article describes the structure of the legal management of the forest sector model elaborated by the Minister of Land Affairs of the Ukrainian People's Republic N. Yu. Shapoval. The directions of implementing the model, in particular, its law-making provision are exposed.

*Key words:* forest industry, forest laws, the Ukrainian People's Republic, forest sector management.

*Надійшла до редакції 26.10.2010 р.*