

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

СУБЪЕКТЫ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Троцкая М. В.

Изучается понятие территориальных громад как субъектов права коммунальной собственности на природные ресурсы. Рассматривается их взаимосвязь с предприятиями, учреждениями и организациями коммунальной формы собственности. Анализируются положения действующего законодательства и теоретические исследования по этой проблематике.

Ключевые слова: субъекты, субъекты права коммунальной собственности на природные ресурсы, территориальные громады, предприятия, учреждения и организации коммунальной формы собственности.

SUBJECTS OF LAW OF COMMUNAL PROPERTY OF NATURAL RESOURCES

Trotskaya M. V.

The notion of territorial communities as subjects of communal natural resources property right is studied. Its interconnection with enterprises, institutions and organizations of communal form of ownership is examined. Provisions of the legislation in force and theoretical researches of this issue are analyzed.

Key words: subjects, subjects of communal natural resources property right, territorial communities, enterprises, institutions and organizations of communal form of ownership.

Надійшла до редакції 17.01.2012 р.

УДК 340.15:349.6

Б. В. Кіндюк,
канд. юрид. наук,
д-р геогр. наук, професор,
Маріупольський державний університет

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКИМИ ЛІСАМИ В 1945 - 1953 РОКИ

Актуальність теми дослідження пов'язана з виключною важливістю функції правового регулювання системи управління лісовою галуззю. Історичний досвід, накопичений українським народом, свідчить про наявність прямого зв'язку між управлінськими рішеннями щодо лісів та екологічним станом цього природного ресурсу. Інтерес до радянського досвіду правового ре-

гулювання управління галуззю (в 1945 – 1953 рр.) не є невинним. Саме на цьому історичному відрізку часу відбулося формування системи управління лісами, яка в трансформованому вигляді проіснувала понад півстоліття і справляє й дотепер вплив на лісову галузь. Виходячи із цього проведена в 1945 – 1953 роки реорганізація управління лісами потребує досконального вивчен-

ня з метою виявлення як позитивних, так і негативних сторін. Таке дослідження повинно допомогти уникнути помилок при проведенні сучасної реформи управління українськими лісами.

Аналіз літературних джерел, присвячених досліджуваному питанню, провести доволі складно через обмежений їх обсяг. Наукові праці радянського періоду характеризуються наявністю певної тенденційної політичної спрямованості. Комуністична система не допускала на свою адресу ніяких критичних зауважень, тому на підставі публікацій зазначеного періоду неможливо об'єктивно оцінити наслідки прийнятих органами державної влади управлінських рішень. Проголошення Україною незалежності було поштовхом до появи робіт таких учених, як П. Г. Вакулук, С. А. Генсирук, В. В. Лавров, О. І. Логвиненко, Г. І. Редько, О. І. Фурдичко, В. П. Шлапака, що містять наукову оцінку реорганізаціям системи управління, що відбувалися. Фрагментарно цю тематику порушували В. Ф. Горбовий, Р. К. Гусєв, Л. І. Дембо, О. І. Крассов, В. І. Лозо, Г. М. Полянська, Р. М. Хайїтов, Б. М. Цвєтков. У цілому ж наявні матеріали відрізняються уривчастим характером, роз'єднаністю потребують систематизації.

Метою статті – розкрити тенденції розвитку правового регу-

лювання системи управління українською лісовою галуззю, здійснюваною органами державної влади СРСР та УРСР.

Виклад дослідження необхідно розпочати з того, що до Великої Вітчизняної війни (ВОВ) в УРСР склалася досить чітка ієрархічна структура управління лісовою галуззю. Керівництвом цим природним ресурсом покладалося на Головне Управління лісоохорони і лісонасаджень при Раді Народних Комісарів (РНК) СРСР. На території Української республіки цей орган державного управління мав 8 територіальних управлінь і свого уповноваженого, який перебував при РНК УРСР.

Воєнні дії в період ВОВ завдали серйозної шкоди лісовому господарству країни, і по її закінченню галузь активно відновлялась в рамках раніше існуючих організаційних структур. У повоєнні часи перші організаційні зміни в системі розглядуваної галузі відбулися у зв'язку з приєднанням до складу УРСР Закарпатської України. З метою організації на її території органів управління лісовим господарством РНК УРСР 22 січня 1946 р. прийняла постанову «Про організацію управління лісовим господарством Закарпатської області УРСР» [8; 1946. – № 1-2. – Ст. 11].

Згідно з п. 1 законодавчого акта ліси Закарпаття включали-

ся до держлісфонду УРСР усіма лісогосподарськими спорудженнями й інвентарем. У довоєнний період лісова галузь Чехословаччини була однією з найпередовіших у Європі. При цьому радянських керівників цієї галузі мало цікавили дані про ліси і, як зазначає В. Є. Борейко, найцінніші книги з матеріалами лісовпорядження просто викидалися як непотрібний мотлох [1, с. 273]. На доповнення до цього з перших днів приходу Радянської влади на Закарпаття була введена, можна сказати, варварська суцільна порубка лісів.

Лісове господарство Закарпаття згідно з п. 2 вказаної постанови організувалось в територіальне управління лісоохорони з місцезнаходженням у м. Ужгороді. Як зазначалося в пп. «В» п. 2, перед новою організацією було поставлено завдання зробити облік держлісфонду Закарпаття й визначити розміри щорічних порубок. Проблема полягала в тому, що комуністичні правителі дивилися на ці багатства з позиції колонізаторів, а тому їх не цікавили ні накопичені дані про особливості порубки лісів у Карпатах, ні лісники, що дісталися їм у «спадщину». Доказом цього є пп. «Д» п. 2 законодавчого акта, що регламентує направлення в регіон нових фахівців і керівників. При цьому, як зазначає В. Є. Борейко, за закритою

від громадськості інструкцією на кожну групу робочих призначався один комуніст, а в штаби із забезпечення лісозаготівель обов'язково направлявся працівник каральних органів [1, с. 272].

Другим організаційним заходом щодо створення лісової галузі цього регіону стала постанова РНК УРСР «Про організацію лісозаготівельних підприємств та управління лісозаготівельною, деревообробною і лісохімічною промисловістю в Закарпатській області УРСР» від 29 січня 1946 р. [8; 1946. – № 1-2. – Ст. 12]. За пп. «Б» п. 1 в системі Народного Комісаріату лісової промисловості створювався лісопромисловий трест – «Закарпатліспром». Для проведення сплаву деревини, як зазначалося в пп. «Г» п. 1, засновувалась інша організаційна структура – лісосплавна контора як підрозділ республіканського тресту «Укрлісосплав». Підпункт «Д» п. 2 передбачав (як і постанова РНК УРСР від 22 січня 1946 р.) направити на постійну роботу в лісове господарство Закарпаття нової групи фахівців, до складу якої входили 10 директорів підприємств, 20 інженерів-технологів, 10 інженерів-фахівців по лісозаготівлях і 30 фінансово-бухгалтерських працівників. Цей пункт законодавчого акта ще раз підкреслив недовіру нової влади попереднім кадрам і їх звітності про стан Кар-

патських лісів, що велися ще з часів Австро-Угорської імперії.

При цьому варто мати на увазі діаметрально протилежну різницю правосвідомості радянських і місцевих фахівців щодо ролі лісів. Місцеві спеціалісти ніяк не могли зрозуміти, як можна рубати найцінніший бук улітку, замінити його малоцінною ялиною, рубати ліс на кам'янистих схилах. Через це багато з них не могли змиритися з тим що гинуть Карпатські ліси, і навіть закінчували життя самогубством [1, с. 272]. Нових правителів даного регіону ці проблеми мало цікавили, і вони прийняли рішення згідно з пп. «Е» п. 1 законодавчого акта, організувати короткострокові курси підвищення кваліфікації, на які, на відміну від попереднього підпункту «Д», планувалося посилати саме місцевих жителів. З огляду на голодний стан населення й повоєнну розруху пп. «Ж» п. 1 регламентувалося створення відділу робочого постачання, а пп. «З» п. 1 – виділення продовольчих і промислових товарів для забезпечення робітників та службовців. Пункт 2 досліджуваного нормативного документа зобов'язував Закарпатський облвиконком повернути лісовим і лісопереробним підприємствам усі будинки і спорудження, що раніше належали галузі, й закріпити їх за нею.

Наступний етап серйозних змін в управлінні лісовою галуз-

зю відбувся в 1946-1947 роки й був пов'язаний із загальною реформою управління, що здійснювався в СРСР. Так, 4 квітня 1947 р. на базі Головного управління лісоохорони і лісонасаджень (ГУЛЛ) при РМ СРСР було утворено Міністерство лісового господарства СРСР. Першим всесоюзним Міністром і головою колегії відомства став відомий радянський лісівник професор Г. П. Мотовилов, який раніше очолював Головлісоохорону [8; 1947. - № 3. – Ст. 67]. Штат центрального апарату нового відомства складався з 959 співробітників, розподілених по 7-и управліннях – лісовпорядкування, лісових культур, лісокористування, охорони лісу, кадрів, матеріально-технічне і планове. Цілком зрозуміло, що ця реорганізація послужила підставою для внесення змін у систему управління Радянської України. 25 березня 1946 р. Верховна Рада УРСР прийняла указ «Про перетворення Ради Народних Комісарів Української РСР на Раду Міністрів Української РСР і народних комісарів Української РСР» [3]. На його підставі указом Президії Верховної Ради УРСР від 26 березня 1947 р. було утворено Міністерство лісового господарства УРСР. Управління галуззю здійснювалося через 10 обласних і міжобласних управлінь лісового господарства, до складу яких входило 182

лісгоспи, що поділялися на 1081 лісництво.

Тодішній голова Ради Міністерств УРСР М.С. Хрущов приділяв серйозну увагу вирішенню організаційних питань не Міністерства лісового господарства, а Міністерства лісової промисловості. Це було пов'язано з тим, що останнє вирішувало більш важливе для комуністичної влади завдання – виконання виробничих планів лісозаготівель. А тому постанова Ради Міністрів УРСР «Про механізацію лісозаготівель і створення необхідних умов для закріплення робітничих та інженерно-технічних кадрів Міністерства лісової промисловості УРСР» від 5 вересня 1947 р. містила окремий розділ «По організаційних питаннях» [8; 1947. – № 22. – Ст. 146], у якому передбачалося вирішення 3-х організаційних питань: по-перше, закріплення за кожним підприємством згідно з п. 16 лісосировинних баз; по-друге, організацію 2-х спеціальних секторів – технічної допомоги з впровадження нової техніки в лісівництві й науково-технічної інформації; по-третє, як зазначалося в п. 15 «Б», створення 2-х дослідних станцій з механізації лісозаготівель.

Кілька пунктів указанного законодавчого акта присвячувалися організаційним заходам щодо поліпшення соціальних умов працівників галузі: (а) п. 16 дозволялось

Міністерству лісової промисловості виготовити на своїх заводах 5 одно-, двоквартирних будинків для науковців; (б) п. 21 зобов'язував виконком Київської міської ради передати коробку будинку для відбудови квартир працівників центрального апарату Міністерства і трестів; (в) п. 22 приписувалося виконкому Київської обласної Ради виділити Міністерству лісової промисловості земельну ділянку для будівництва 20 одно-, двоквартирних будинків для працівників Міністерства.

У 1948 р. керівники радянської України вирішили провести реорганізацію лісопереробної промисловості. Для цього 29 липня 1948 р. було видано указ Президії Верховної Ради УРСР «Про створення Міністерства лісової і паперової промисловості УРСР» [4], що об'єднав під своїм управлінням лісову і целюлозно-паперову промисловість республіки. Наступним кроком стало затверджене РМ УРСР «Положення про Міністерство лісової й паперової промисловості УРСР» від 15 лютого 1949 р. [8; 1949. – № 3. – Ст. 8]. До структури нового відомства входили 3 головних управління: (а) збуту продукції лісозаготівель, деревообробної, меблевої і лісохімічної промисловості; (б) матеріально-технічного постачання; (в) робочого постачання. Другим рівнем управління були 10 відділів – планово-економічний, виробничо-техні-

чний і лісоексплуатації, виробничо-технічний фабрично-заводської промисловості, фінансовий, центральна бухгалтерія, капітального будівництва, військовий, кадрів, робочих кадрів і зарплати, адміністративно-господарський. Крім цього, до складу органів управління Міністерства входили сектор паперової й лісохімічної промисловості, секретаріат і арбітраж.

У Міністерстві лісової й паперової промисловості УРСР згідно з п. 9 законодавчого акта цього відомства створювалася колегія у складі міністра, його заступників, керівників цього відомства. Склад цього дорадчого органу затверджувала РМ УРСР за поданням Міністерства.

Паралельно із цим реформування відбулося й у Міністерстві лісового господарства УРСР. Причиною змін стало прийняття 20 жовтня 1948 р. постанови ЦК ВКП(б) і РМ СРСР «Про план полезахисних лісонасаджень, упродовження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і стійких врожаїв у степових і лісостепових районах європейської частини СРСР» [7]. У рамках цього плану в Україні створювалася нова організаційно-структурна мережа, що складалася з 15 лісозахисних станцій.

Для реалізації всесоюзного законодавчого акта РМ УРСР 4 червня 1949 р. прийняла поста-

нову «Про заходи до охорони полезахисних лісонасаджень від потрав, полумок, самовільних порубок і пожеж, а також від пошкоджень шкідниками і хворобами у степових і лісостепових районах УРСР» [8; 1949. – № 11. – Ст. 39]. У п. 12 цього документа передбачалося організувати у складі Міністерства сектор захисту лісів, в обласних управліннях ввести посади старших інженерів і лісопатологів, а в 4-х лісорадгоспах – Черкаському, Чорноліському, Ізюмському, Новомосковському – інженерів-лісопатологів. Згідно з п. 7 постанови в колгоспах і радгоспах УРСР, що мали лісонасадження у степовій частині країни, вводилися посади пожежних старостів.

Поява в цій галузі фахівців мала сприяти покращенню охорони лісів від хвороб, шкідників і пожеж, що, безумовно, сприяло поліпшенню їх екологічного стану.

Подальші зміни системи управління лісовим господарством УРСР виявилися прямо пов'язаними з політичними подіями, що відбувалися в СРСР. У березні 1953 р. помер І. В. Сталін, і нові керівники країни вирішили змінити господарську політику в цій царині. Результатом їх дій стало видання постанови РМ СРСР № 144 від 20 квітня 1953 р., згідно з якою припинялися всі роботи щодо насадження нових лісів у рамках «сталінського плану пе-

ретворення природи». З метою виконання цього законодавчого акта керівництво Радянської України 7 травня 1953 р. прийняло постанову РМ УРСР № 349 відповідно до якої ліквідувалося Міністерство лісового господарства УРСР і про припинення робіт з полезахисного лісорозведення [5, с. 87]. Замість цього відомства запроваджувалося Головне Управління лісового господарства і полезахисного лісонасадження, значно менше за чисельністю і кількістю відділів, що ввійшло до складу Міністерства сільського господарства УРСР.

На думку Г. І. Редька, ці управлінські рішення завдали серйозного удару по лісовій галузі [6, с. 400]. Припинення робіт з полезахисного лісівництва призвело до того, що змінилися функції управління в цій сфері. Автори зазначеного законодавчого акта не подумали про те, що природа – це складний біологічний організм і що неможливо, ліквідувавши одну ланку, зберегти весь подальший ланцюжок. Скорегувавши систему правління і припинивши догляд за вже створеними лісами, їх прирекли на явну загибель. Заздалегідь ніхто не проаналізував наслідки такого рішення, і сотні гектарів нових лісів загинули від посухи, хвороб і шкідників, бо роботи й догляд за деревами припинили у травні, не давши їм зміцнитися. За да-

ними П. Г. Вакулюка, прямі збитки колгоспів і радгоспів від цього непродуманого законодавчого акта оцінюються у 18 млн. крб., а крім цього загинули 58 % раніше створених лісосмуг [2, с. 485].

Інше управлінське рішення про ліквідацію Міністерства лісового господарства УРСР теж мало негативні наслідки: (а) галузь, здійснююча державне управління на 8,6 млн. га українських лісів, залишилася без свого головного керівного органу; (б) постраждали десятки кваліфікованих фахівців, бо скорочення зазнали відділи й сектори, що займаються охороною лісів від хвороб і шкідників; (в) були ліквідовані посадки лісомеліораторів. На думку В. І. Лозо, таке рішення не забезпечувало належного управління держлісфондом УРСР, погіршувало координування діяльності відомств, здійснюючих охорону, захист і використання лісів [5, с. 87].

Отже, за змістом даної публікації можна зробити такі висновки. Система управління лісовою галуззю УРСР в період з 1945 р. по 1953 р. пройшла складний шлях свого розвитку, пов'язаний з постійною зміною своєї структури і функціональних повноважень. На цьому історичному етапі можна виділити 3 періоди реформування управлінських структур.

1) 1945-1946 рр. – формування загальної системи управління лісовою галуззю УРСР після

включення до складу України Закарпатської області;

2) 1947 р. – утворення Міністерства лісового господарства УРСР, організаційних структур управління галуззю, вдосконалення системи управління шляхом створення нових відділів у Міністерстві, введення посад фахівців в обласних управліннях із захисту лісів від хвороб, шкідників і пожеж. У цей історичний період приймалися законодавчі акти щодо заохочення працівників управління лісової промисловості УРСР. Для них виділялися квартири, ділянки для зведення будинків тощо. Подібних пільг співробітники Мінлісгоспу УРСР не мали. Такий підхід свідчить про споживче ставлення до природних ресурсів України комуністичної влади, що вибірково стимулювали керівників Мінліспрому;

3) 1953 р. – ліквідація Міністерства лісового господарства

УРСР, зміна організаційних структур шляхом скорочення відділів, секторів, фахівців, припинення робіт із насадження нових лісів. Наслідки прийняття цього управлінського рішення були вкрай негативні для українських лісів, що полягали в серйозних фінансових і матеріальних збитках, заподіяних народному господарству УРСР: загинуло сотні гектар нових лісів, що не встигли вирости. При цьому рішення з реформування і скорочення Мінлісгоспу не стосувалися Мінліспрому, що теж підтверджує грабіжницький підхід комуністичної системи управління до експлуатації природних багатств України.

Завданням подальших досліджень автора даної публікації висвітлити розвиток законодавства, регулюючого управління лісовою галуззю УРСР у 1953-1990 роки.

Список літератури: 1. Борейко В.Е. История охраны природы Украины X век – 1980 г. / В. Е. Борейко. – К.: Киев. еколого-культ. центр, 2001. – 544 с. 2. Вакулук П. Г. Нариси з історії лісів України / П. Г. Вакулук. – Фастів: Поліфаст, 2000 - 624 с. 3. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1947. – № 5-6. – С. 74. 4. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1948. – № 7-8. – С. 54. 5. Лозо В. И. Основные этапы развития лесного законодательства УССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лозо Владимир Иванович. – Х., 1983. – 237 с. 6. Редько Г. И. История лесного хозяйства России: моногр. / Г. И. Редько. – М.: ВНИИЛМ, 2004. – 456 с. 7. Сталинский план преобразования природы. Великие стройки коммунизма / Сб. документов. – М.: Госполитиздат, 1952. – 86 с. 8. СУ УССР.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНСКИМИ ЛЕСАМИ В 1945-1953 ГОДЫ

Киндюк Б. В.

В статье рассмотрены нормативно-правовые акты, регламентировавшие систему управления украинскими лесами в период с 1945 - 1953 годы. Показано, что следствием принятия ряда документов был нанесен ущерб лесной отрасли и ухудшилось экологическое состояние лесов.

Ключевые слова: законодательный акт, украинские леса, система управления, правовое регулирование.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF UKRAINIAN FORESTS IN 1945-1953'S

Kindyuk B. V.

The paper considers the legal acts that regulated the Ukrainian forest management system from 1945 to 1953. It is concluded that series of documents resulted a damage to the forest sector and the deterioration of the ecological status of forests.

Key words: legislation, the Ukrainian forest management system, the legal regulation.

Надійшла до редакції 17.01.2012 р.

УДК 349.22:341.24

Ф. А. Цесарський,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ НАЦІОНАЛЬНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА Й МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У РЕГУЛЮВАННІ ІНСТИТУТУ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

Розвиток правового регулювання трудових відносин в Україні, спроби реформування трудового права з метою його пристосування до сучасних політичних і соціально-економічних реалій пов'язані з подальшою розробкою проблемних питань трудового права й одного з його провідних інститутів – трудового договору.

Сучасний шлях розвитку українського трудового законодавства в напрямку його гармонізації з нормами міжнародного права щодо впорядкування регламентації трудових договорів можливі виключно з урахуванням традицій міжнародно-правового регулювання цього інституту трудового права.