

14. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 // Собрание законодательства Российской Федерации. -2001. - № 32. - Ст. 3335.
15. О необходимости концепции правовой политики в Российской Федерации, с конкретными предложениями по ее содержанию и структуре см.: Малько А. В. О концепции правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. - 2001. - № 2. -С. 174–177.
16. Шундилов К. В. Концепция правовой политики // Правовая политика: теория и практика: Монография / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. - М., 2006. - С. 146.
17. Матузов Н. И., Малько А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6-27.
18. Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / Под ред. А. В. Малько. М., 2008.
19. Правовая политика: словарь и проект концепции / Под ред. А. В. Малько. - Саратов, 2010.
20. Проект концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации / Под ред. А. В. Малько. - Саратов, 2007.
21. Малько А.В., Мазуренко А.П. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект). М., 2011.
22. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект)/Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012.
23. Петров М.П. Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации (проект) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012.

**A. Malko**

#### **LEGAL POLICY OF MODERN SOCIETY: FROM THEORY TO PRACTICE**

*The article is devoted to the analysis of general-theoretical problems of legal policy which becomes an important material category of jurisprudence of XXI century. Theoretical aspects of legal policy are considered as well as practical aspects: projects of doctrinal documents are suggested. They could be a reference point for institutes of civil society that taking part in forming and realizing of different types of legal policy, for bodies of state authority in preparing and approving legal acts, base for scientific and official interpretation of legal rules and also for settling of legal collisions. The Conception of legal policy in Russian Federation could be the base for other Conceptions: law-making, law-enforcement, law-protective, judicial exc. Only reaching the conceptual level the modern theory of legal policy can actively help legal practice.*

**Keywords:** *legal policy, the theory of legal policy, the concept of legal policy, law enforcement policy, human rights policy, legal policy.*

УДК 340.15:349.6

**Б. В. Кіндюк**

#### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ УРСР У ПЕРІОД «ХРУЩОВСЬКОЇ ВІДЛИГИ»**

*У статті розглянуті особливості правового регулювання реформування та подальшого функціонування Головного управління лісового господарства та*

*лісозаготівель і регіонального управління лісовою галуззю Карпатського регіону - Станіславського Раднаргоспу. Досліджено основні етапи його реформування, структура, Зокрема, розглянуті законодавчі акти, що регламентували питання управління лісовим господарством Станіславського економіко-адміністративного району УРСР та важлива роль регіональної лісової інспекції, яка здійснювала контроль за раціональним використанням лісів.*

*Аналізується правовий статус, повноваження та діяльність державної інспекції лісів Головного Управління лісового господарства і лісозаготівель РМ УРСР по Станіславській, Чернівецькій та Закарпатській областях. З метою пошуку оптимальної моделі управління лісовою галуззю України проводиться порівняльний аналіз діяльності та функцій даної структури та української Державної інспекції з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, яка виконувала інспекторські функції.*

**Ключові слова:** лісове законодавство, управління лісовим господарством, лісова інспекція, законодавчий акт, органи влади.

*Постановка проблеми.* Актуальність теми дослідження пов'язана Причиною полягає в нездатності чинного лісового законодавства забезпечити ефективне, раціональне використання цього природного ресурсу. У зв'язку з цим, істотну допомогу може надати використання історичного досвіду накопиченого в цій сфері у різні періоди. Інтерес до «хрущовської відлиги» є не випадковим, т. я. на цьому історичному етапі проходила одна з найбільш масштабних реформ системи управління народним господарством СРСР.

*Метою роботи є дослідження особливостей правового регулювання реформування та подальшого функціонування Головного управління лісового господарства та лісозаготівель і регіонального управління лісовою галуззю Карпатського регіону - Станіславського Раднаргоспу.*

*Наукове обґрунтування теми дослідження.* Аналіз публікацій показує, що дана тема практично не знайшла відображення в юридичній літературі. Фрагментарно питання реформування лісової галузі у період «хрущовської відлиги» порушувалися в дослідженнях П. Г. Вакулюка, С. А. Генсірука, Я. О. Лазаренко, О. І. Логвиненко, В. І. Лозо, Г. І. Редька, О. С. Тихонова. В цілому наявні матеріали мають розрізнений характер і потребують систематизації.

*Викладення основного матеріалу.* Виклад матеріалу необхідно розпочати з того, що в рамках реалізації «хрущовської реформи» у 1957 р. почали створюватися регіональні органи управління, які отримали назву Ради народного господарства (Раднаргоспи). Паралельно з цим почався процес ліквідації міністерств та їх заміни на комітети з функціями лише технічного контролю над підприємствами. Одним з елементів реформи стало посилення значення Держплану СРСР, який фактично перетворився в другий орган управління паралельний з Радою Міністрів СРСР. У сфері лісівництва УРСР реформа почалася з спільного засідання ЦК Компартії України і РМ УРСР, яке проходило 6 жовтня 1959 р. [10]. У прийнятій, за результатами цього форуму постанові РМ УРСР рекомендувалося створити 1) єдиний орган управління лісовим господарством УРСР; 2) регіональне управління лісами Карпатського регіону.

Інтерес представляє та обставина, що в тексті постанови містився критичний аналіз реального стану справ в лісовій галузі. Це завищення обсягу рубок, виснаження запасів деревини, погано організований вивіз з лісосік, слабка механізація лісозаготівель, велика кількість лісових пожеж.

Першим етапом реформи стало прийняття 30 листопада 1959 р. постанови РМ УРСР «Про утворення Головного управління лісового господарства лісозаготівель

(Головлісгоспзаг) при РМ УРСР» в якому містилося положення про цей орган управління [5].

Структура апарату Головлісгоспзагу складалася з наступних десяти управлінь: 1. Управління відновлення лісів; 2. Управління лісового господарства; 3. Управління лісоексплуатації; 4. Управління лісовідділу підсобних сільських господарств; 5. Управління реалізації лісу; 6. Управління механізації, енергетики і ремонтних підприємств; 7. Планово - економічного управління; 8. Управління організації праці і зарплати; 9. Управління мисливського господарства; 10. Управління кадрів і навчальних закладів. Крім цього до складу нового органу управління входило п'ять відділів: 1. Фінансовий відділ; 2. Перший відділ; 3. Ревізійний відділ; 4. Центральна бухгалтерія; 5. Адміністративно-господарський відділ, куди входила канцелярія.

До складу Головлісгоспзагу входило 14 обласних і 4 міжобласних управлінь лісового господарства та лісозаготівок. Пізніше до структури Головлісгоспзагу ввійшли: Управління матеріально-технічного постачання «Укрлістехпост», Київська сплавконтора, Київський центральний ремонтний завод, два лісокомбінати і десять ліспромгоспи.

Положення про Головлісгоспзаг при РМ УРСР складалось із дев'яти пунктів, регламентуючих функції, структуру та основні завдання цього органу. З позицій покращення ведення господарства в українських лісах важливим є п. 1 документу, за яким це відомство підпорядковувалось РМ УРСР, а не Міністерству сільського господарства УРСР, як це було раніше. Це пов'язано з тією обставиною, що перебуваючи в системі сільського господарства, відомство не мало можливості самостійно вирішувати питання фінансування, проведення робіт, постачання техніки, вибору пріоритетних напрямів, кадрові питання та багато іншого.

Інша відмінність від попередньої системи управління полягала у тому, що апарат Головлісгоспзагу, міжобласні та обласні управління утримувались за рахунок прибутку від госпрозрахункової діяльності, а не за кошти держбюджету. В п.2 постанови перераховувались вісім завдань, які покладались на це відомство: 1) проведення заходів по відтворенню лісів, підвищення їх продуктивності, створення насаджень з швидкоростучих і технічно цінних деревних порід; 2) забезпечення виконання державних планів; 3) організація лісового господарства, лісозаготівель, сплаву деревини; 4) розвиток лісохімічного виробництва та товарів народного споживання з відходів; 5) проведення заходів з механізації робіт в лісовому господарстві і на лісозаготівках; 6) контроль та надання допомоги колгоспам і радгоспам у питаннях полезахисного лісорозведення та ведення господарства у лісах; 7) керівництво науково-дослідними учбовими закладами, проектними організаціями, мисливським господарством; 8) контроль за веденням лісового господарства у лісах Станіславської (Івано-Франківської) Ради народного господарства та інших лісах республіки.

Територія України характеризується загальним малоліссям, т. я. площа лісів становить 15,9% і їхнім, вкрай нерівномірним розподілом. Виходячи з цього, на другому етапі реформування системи управління лісовою галуззю було створено Станіславський економіко-адміністративний район УРСР, до складу якого входили ліси трьох найбільш заліснених областей: Чернівецької, Закарпатської та Станіславської (Івано-Франківської). Правовим актом, що закріплював це рішення стало прийняття 30 листопада 1959 р. постанови РМ УРСР «Положення про ліси, закріпленні за радою народного господарства Станіславського економічного адміністративного району Української РСР» [7]. Згідно цього законодавчого акту на регіональний орган управління покладалось дев'ять завдань систематизованих у три групи: 1) експлуатація лісів; 2) організаційно-правові основи використання;

3) створення нових лісів, лісовідновлення.

До першої із них відносились; п/п.2 – проведення лісозаготівель; п/п.6 – проведення рубок, санітарного догляду, використання деревини, що залишилася у лісах, очищення лісосік; п/п.9 – забезпечення догляду та збереження захисних лісопосадок.

Друга група – п/п.1 – організація раціонального використання, забезпечення лісовідновлення, організація насінневої справи, захист лісу від пожеж, шкідників, хвороб; п/п.4 – організація побічних використань, заготівля кори, грибів, ягід; п/п.5 – організація мисливських господарств, контроль за мисливством, боротьба з браконьєрством; п/п.8 – допомога в організації та веденні господарства у колгоспних лісах.

Третя група – п/п.3 – утворення зелених зон навкруг міст, збереження цінних ділянок лісу; п/п.1 – проведення заходів по збереженню водоохоронного та ґрунтозахисного призначення лісів, підвищення їх продуктивності.

Окремим пунктом постанови РМ УРСР від 30 листопада 1959 р. утворювалась нова організаційна структура – обласна державна інспекція лісів Головного Управління лісового господарства і лісозаготівель РМ УРСР по Станіславській, Чернівецькій та Закарпатській областях. Причиною тому були виняткова цінність лісів цього регіону, які здебільшого використовувались в експлуатаційних цілях, що підривало їх екологічний потенціал. Натомість до 1945 р. Закарпатська область входила до складу Чехословаччини, яка вважалась однією із зразкових країн з ведення лісового господарства. Доволі обережно, як вказує В. Є. Борейко, ставилась до цього природного ресурсу влади Польщі, куди входили ліси центральної частини Карпат, і Румунії, яка окупувала територію Буковини [1, с. 259-260].

Основною метою прийняття цього документу виявилось бажання комуністичної влади України посилити контроль за експлуатацією Карпатських лісів. Численні лісозаготівельні організації завчасно його не вивозили, проводили пересортування лісу, фактично розтринькували природні багатства цього регіону.

Положення складалось із дев'яти пунктів, регламентуючих функції й завдання цього державного органу. Згідно п.2, інспекція підпорядковувалась Головлісгоспзагу при РМ УРСР. В п.3 на неї покладалось чотири завдання: 1) контроль за правильністю ведення лісового господарства; 2) контроль за підготовкою раціонального використання лісосічного фонду та додержанням правил відпуску лісу на пні, рубками догляду, мисливством; 3) перевірка і контроль за виконанням планів, якістю лісгосподарських, лісокультурних робіт, захистом лісів від пожеж, шкідників, хвороб; 4) перевірка своєчасного оформлення справ про лісопорушення.

Згідно п.4, робота інспекцій полягала у проведенні планових та раптових перевірок лісових господарств Раднаргоспів. Як вказувалось у п. 5, керівники усіх рівнів зобов'язувались сприяти державним інспекторам і надавати їм всі необхідні матеріали і довідки.

Як вказувалось в п.6, за результатами контрольно-ревізійних перевірок, інспектора складали акти, до яких включали міри покарання винних у порушенні лісового законодавства та пропозиції з усунення недоліків. Акт перевірки підлягав передачі обласному державному лісовому інспектору. Ця посадова особа розглядала акт, вживала заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб і відсторонення недоліків. Згідно п. 7, інспекція мала право призупиняти роботи у випадках порушення правил відпуску лісу і пожежної безпеки.

Згідно п. 8, призначення на посаду головного державного лісового інспектора проводилось начальником Головлісгоспзага. Ця посадова особа мала право комплектувати особистий склад інспекції та рішення кадрових питань.



Розглядаючи даний нормативно-правовий акт необхідно зазначити, що ідея утворення такого контролюючого органу не є новою в історії лісової галузі. Перші лісові інспекції з'явилися ще у 1805 р. та, як вказує О. С. Тихонов, їх завданням був контроль за станом лісів у губерніях Російської імперії [9, с. 80]. Інспектори мали право викликати на свої наради будь-яких чиновників, навіть губернаторів, приймати рішення щодо покарання винуватих і призупинення лісових робіт. У зв'язку з реформою системи управління лісами імперії, проведеної у 1811 р., інспекторська служба підлягала реформуванню, була перейменована і ввійшла до Лісової частини Департаменту державного майна Російської імперії. Відродження інспекторської служби відбулося в 1894 р. внаслідок утворення нової організаційної управлінської структури імперії – Міністерства землеробства та державного майна, до якого увійшов Лісовий департамент, а також інспекторська служба.

У Радянській Україні посади інспекторів-ревізорів були введені постановою РНК УРСР від 31 березня 1925 р. «Про штати Всеукраїнського центрального Керівництва лісами (ВЦКЛ) Народного Комісаріату Землеробства УРСР» [4].

У незалежній Україні, постановою Кабінету Міністрів від 16 червня 2004 р. було затверджено «Положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів» [6], яка виконувала інспекторські функції. Функції цього органу багато в чому збігалися з тими, котрі регламентувались постановою РМ УРСР 1959 р.

Згідно проведеної М. С. Хрущовим реформи територія УРСР поділялась на регіони, економіка яких підпорядковувалась Радам Народного Господарства (РНГ). У системі Головлісгоспазу УРСР було організовано 14 обласних і 4 міжобласних управлінь лісового господарства і лісозаготівель. У межах обласних управлінь на базі лісгоспів створено комплексні підприємства – лісгосзаги. На території УРСР функціонувало 180 таких одиниць, які поряд з лісгосподарськими заходами проводили лісозаготівлю, переробляли деревину та виконували інші завдання, згідно з планами.

До числа позитивних аспектів реформи 1959 р. слід віднести збереження двох організаційних структур. По-перше, службу охорони лісів, яка діяла на основі «Положення про державну лісову охорону СРСР 1950 року» [8]. По-друге, зберігались низові структури – лісництва в раніше установлених межах. Це положення являлось вкрай важливим з точки зору ефективного ведення лісового господарства, оскільки держава раніше витратила величезні кошти на лісовпорядкування в межах цих лісництв, складання карт, визначення породного складу та багато іншого.

При розгляді подальшої динаміки органів управління лісовим господарством України слід мати на увазі, що на цей процес вплинув процес децентралізації, який почав проводитись на початку 60-х років минулого століття.

Правовою основою такої політики в лісовій сфері стала постанова РМ СРСР від 23 травня 1961 р. «Про деякі питання ведення лісового господарства» [3]. Згідно п.1 законодавчого акту за рішенням РМ республік могли вирішуватись такі питання: 1) проведення перерозподілу слабо освоєних та не використовуваних лісосировинних баз; 2) встановлення правил ведення лісового господарства; 3) віднесення лісів до відповідних груп та переведення їх із однієї групи до іншої; 4) видача дозволів на переруби в одних лісах за рахунок недорубу в інших; переруби хвойних масивів; 5) виділ ділянки із земель держлісфонду у лісах першої групи для державних та суспільних цілей; 6) дозвіл на додатковий відпуск лісу над лімітом, виділеним на поточний рік у лісах другої групи до 3 тис. куб. м. деревини на відновлення знищених споруд при стихійних лихах; 7) визначення розрахункової лісосіки у лісах другої та третьої групи та узгоджувати її з Держпланом СРСР; 8) дозвіл, у разі необхідності,

відпуск лісу в об'ємах вищих розрахункову лісосіки третьої групи. За даними В. Є. Борейко, цей пункт законодавчого акту керівники Головлісгоспзагу постійно використовували в цілях проведення нових рубок і за період з 1954 по 1963 рр. в УРСР вирубили додатково 100 млн. куб. м деревини [1, с. 287]. Як указує вчений, такі рішення оформлювались окремими розпорядженнями з використанням термінології «як виняток», «на прохання робітників заводів», «враховуючи виключну важливість». У п. 2 постанови було встановлено право начальників обласних управлінь лісового господарства, начальників інспекцій накладати грошові штрафи за порушення лісового законодавства.

Дослідження змісту законодавчого акту показує, що обсяг повноважень в рішенні управлінських питань, які передавались до республік, був обмеженим. Так, зокрема, усі підпункти 1-8 п. 1 постанови не сприяли збереженню нормального екологічного стану лісів. В них регламентувались переруби лісу, додатковий його відпуск, можливість переводу лісу із однієї категорії в іншу. Як показує практика, такі повноваження, передані республіканським органам в умовах УРСР мали лише негативні наслідки. За даними С. А. Генсірука, проведення систематичних рубок у великих обсягах призвело до активізації повеней, вітровалів та інших несприятливих природних явищ [2, с. 306].

*Висновок.* Підводячи підсумки дослідження необхідно зазначити наступне. В умовах регіоналізації України, досвід роботи Станіславського Раднаргоспу може бути використаний при підготовці нормативно-правових актів у цій сфері. Позитивне значення мала робота лісової інспекції, яка здійснювала контроль за діяльністю організаційних структур. Як доводить історичний досвід об'єднання лісів трьох найбільш заліснених областей України в одну регіональну структуру має сенс з точки зору підвищення ефективності управління лісовим господарством.

#### **Список використаної 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. Генсірук С. А. Лісові ресурси України, їх охорона і використання / С. А. Генсірук, В. С. Бондар. – К. : Наукова думка, 1973. – 510 с.
3. О некоторых вопросах ведения лесного хозяйства: Постановление СМ СССР от 23 мая 1961 г. // СУ СССР. – 1961. – № 9. – ст.73
4. О штатах Всеукраинского центрального Управления лесами (ВЦПЛ) Народного Комиссариата Земледелия УССР: постановление СНК УССР от 31 марта 1925 г. // СУ УССР. – 1925. – № 17. – ст.128.
5. Положення про Головне управління лісового господарства і лісозаготівель при Раді Міністрів Української РСР «Укрговлісгоспзаг»: Постанова РМ УРСР від 30 листопада 1959 р. // ЗУ УРСР. 1959. – №11. – ст. 156
6. Положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів: Постанова Кабінету Міністрів України № 770 від 16 червня 2004 р.
7. Положення про ліси, закріпленні за радою народного господарства Станіславського економічного адміністративного району Української РСР: Постанова РМ УРСР від 30 листопада 1959 р. // ЗУ УРСР. – 1959. – № 11. – ст. 156
8. Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству / сост. Л. Е. Михайлов, А. Б. Бронин. – М.: Лесная промышленность, 1984. – 317 с.
9. Тихонов А. С. История лесного дела / А. С. Тихонов – Калуга: Гриф, 2007. – 328 с.
10. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, м. Київ. Ф. 5105 Главное управление лесного хозяйства и лесозаготовок УССР. Оп. 2. Спр. 1 Постановления ЦК КПУ и СМ УССР, 64 арк.

**B. Kindyuk**

**LEGAL REGULATION OF GOVERNANCE REFORM IN THE FOREST  
SECTOR OF THE UKRAINIAN SSR DURING THE "KHRUSHCHEV THAW"**

*The article describes the legislative acts regulating the issues of forest management Stanislavsky and the importance of the regional forest inspection, which oversaw the management of forests.*

*The article describes the features of the legal regulation reform and the continued functioning of the Main Department of Forestry and logging and management of regional forest industry Carpathian region - Stanislavsky economic councils. The basic steps to reform the structure, in particular, considered legislation regulating the issue of forest management Stanislavsky economic-administrative regions of the of the Ukrainian SSR and the importance of the regional forest inspection, which oversaw the management of forests.*

*Analyzes the legal status, powers and activities of the State Inspectorate for Forest General Directorate of Forestry and logging RM Ukrainian SSR by Stanislavsky, Chernivtsi and Transcarpathian regions. In order to find the optimal model forest management branch of Ukraine conducted a comparative analysis of the structure and function of this and the Ukrainian State Inspection for Control over security, protection, use and reproduction of forests, which perform inspection functions.*

**Keywords:** forest legislation, forest management, forest inspection statute authorities.

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

УДК 342(045)

**I. О. Гоша**

**ДОКТРИНАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-  
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ  
ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС**

*Статтю присвячено аналізу доктринальних аспектів гармонізації законодавства України із законодавством ЄС. Досліджуються історичні та нормативні аспекти гармонізації законодавства України з законодавством ЄС. На основі проведеного аналізу автором розроблені пропозиції для удосконалення правової системи України в контексті співпраці з ЄС.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, глобалізація, правова система, рівні права, законодавство України, законодавство ЄС, гармонізація.

*Постановка проблеми.* Процес глобалізації, що знайшов свій вияв в кінці ХІХ століття в економіці, одразу дався знаки і в сфері права. Особливо активно глобалізація в праві проявилась після ІІ Світової війни, коли було створено глобальні (ООН) та локальні (ЄС) міжнародні організації. Співпраця в такого роду організаціях потребувала вироблення та сприйняття національними правовими системами, спочатку загальних стандартів права, а потім – більш детального регулювання відповідних областей співпраці. Таким чином стали затребувані організаційні та нормативні механізми, які б приводили національні правові системи до певного єдиного стандарту, який би дозволяв та полегшував співпрацю в межах таких організацій.