

КИНДЮК Б. В.,
доктор юридических наук, профессор
(Маріупольський
державний університет)

УДК 340.15:349.6

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНУ «ПРО ЛІСИ В УНР»

У статті розглядаються історія підготовки, передумови та причини прийняття, основні положення першого національного законодавчого акта у сфері лісових відносин – Закону «Про ліси в УНР» від 13 січня 1919 р. Зроблено висновок щодо необхідності актуалізації окремих його положень та запровадження їх до сучасного лісового законодавства.

Ключові слова: лісові правовідносини, Українська Народна Республіка, правова охорона лісів, лісове законодавство, органи державного лісоуправління.

В статье рассматривается история подготовки, предпосылки и причины принятия, основные положения первого национального законодательного акта в сфере лесных отношений – Закона «О лесах в УНР» от 13 января 1919 г. Сделан вывод о необходимости актуализации отдельных его положений и внедрения их в современное лесное законодательство.

Ключевые слова: лесные правоотношения, Украинская Народная Республика, правовая охрана лесов, лесное законодательство, органы государственного лесоправления.

The article reviews the history of preparation, background and reasons for the adoption, basic provisions of the first national legislative act in the sphere of forest relations – Law «On forests in the UPR» on January 13, 1919. The conclusion on the need for updating some of its provisions and introduce them to modern forestry legislation was made.

Key words: forest relationships, the Ukrainian People's Republic, legal protection of forests, forestry legislation, state forest management bodies.

Вступ. Актуальність теми дослідження обумовлена принаймні трьома обставинами. По-перше, Закон «Про ліси в УНР» є першим в історії країни нормативно-правовим актом, що був прийнятий національним урядом та стосувався виключно українських лісів. За більш ніж тисячолітню історію правової охорони лісів приймалося лише три документи такого роду, а саме: Закон «Про ліси в УНР», Лісовий Кодекс УССР 1979 р., Лісовий Кодекс України 1994 р. та у редакції 2006 р. По-друге, вивчення цього закону має неабияке значення для удосконалення нині чинного українського лісового законодавства, тим більше у зв'язку з черговим етапом його реформування, що розпочався у грудні 2010 р. По-третє, дослідження даного законодавчого акта та пов'язаного з ним періоду з ідеологічних міркувань ігнорувалися радянською юридичною наукою, а розвідки, виконані після 1910 р., є вкрай незначними за своїм обсягом.

Аналіз публікацій є доволі складним через їх недостатню кількість. За радянських часів теми, пов'язані з періодом УНР, перебували під негласною забороною. Та й після проголошення незалежності і дотепер Закон «Про ліси УНР» розглядався фрагментарно представниками різних галузей науки – юристами, істориками, лісівниками та екологами. Серед них варто зазначити праці О.В. Тимошука, О.І. Логвиненко, С.А. Генсірука, П.Г. Вакулюка, О.І. Фурдичка, В.А. Вергунова, О.Н. Басун, а також українських учених, що працювали в еміграції: Б.Г. Іваницького та М.Ю. Шаповала. Таким чином, даний законодавчий акт потребує детального вивчення, оскільки наявні наукові розвідки відзначаються розрізненістю та фрагментарністю.

Постановка завдання. Метою роботи є комплексна історико-правова характеристика Закону «Про ліси в УНР» від 13 січня 1919 р. (далі – Закон).

Результати дослідження. Викладення матеріалів дослідження доцільно розпочати з аналізу політичних та соціально-економічних причин прийняття Закону. Однією з них є високий рівень розвитку національної лісівничої науки у розглядуваний період. Україна є колискою степового лісівництва. До революції на її території функціонувало шість державних лісових шкіл, п'ять дослідних лісництв, проходили щорічні з'їзди лісівників. Так, 1915 р. Ново-Александрійський Інститут сільського господарства і лісівництва з великим штатом вчених та наукових співробітників переїхав з Польщі до Харкова. Отже, на початок революції Україна мала потужний науковий потенціал та фахівців, здатних створити національне лісове законодавство.

Соціально-економічні причини прийняття Закону полягали у тому, що до революції Україна була переважно аграрною країною, 80% населення якої проживало у сільській місцевості. При цьому ліс завжди відіграв важливу роль у житті селянина, оскільки деревина використовувалась у будівництві, опаленні жител, а за рахунок побічних користувань отримували мед, сіно, інші продукти лісового походження. Напередодні



революції селянам належало усього 8,1 % загальної площі лісів, найбільшими ж власниками лісів залишались поміщики – 69,6 % лісів, але до цієї категорії входили також дрібні лісові ділянки, що належали деяким селянам. Значні площі лісів перебували у власності держави (20,8 %) [3, с. 88]. Особливістю правового режиму лісів у цей період було те, що великі лісові масиви належали приватним власникам. Це, наприклад, ліси графині М. Є. Браницької на Київщині (39 тис. дес.), графів Бобринських на Черкащині (14 тис. дес.), графів Орлових на Поділлі (8 тис. дес.), князя В.С. Кочубея на Полтавщині (12 тис. дес.), великого князя М.М. Романова на Херсонщині (22 тис. дес.) [3, с. 88]. Ці ліси суворо охоронялися, і селянам заборонялося користування ними. Тому проблема наділення селян землею та лісами, як відомо, наближувала революційні події. Оскільки Тимчасовий уряд у Петербурзі не вирішував цієї проблеми, в українських селах розпочався самовільний переділ земельної власності та неконтрольовані рубки лісів, що відбувалися в умовах анархії та бандитизму. Як зазначає відомий український лісівник П.Г. Вакулук, усі села України на Поділлі та у Лісостепу були завалені деревиною так, що вулицями було важко проїхати [2, с. 17]. Безвладдя призвело до того, що лісова охорона як у приватних, так і казенних лісах фактично припинила функціонування. Жовтневі події 1917 р. кардинально змінили політичну ситуацію в Україні. Влада в УНР перейшла до Центральної Ради та її виконавчого органу – Генерального Секретаріату. До кінця 1917 р. у складі Міністерства земельних справ УНР було створено Лісовий Департамент, першим директором якого став Б. Г. Іваницький.

Створенню та прийняттю Закону сприяв особистісний чинник. Історія становлення української державності та лісової галузі, так би мовити, перетиналися у певній точці свого історичного розвитку. Так склалися, що ті, хто готували Закон та сприяли його ухваленню, займали високі посади в уряді УНР та мали лісову освіту. Це М.Ю. Шаповал – закінчив з відзнакою Ново-Глухівську державну Лісову школу, був членом Центральної та Малої Ради, головою Українського Національного Союзу, Міністром Земельних справ УНР [9, с. 309]; Б.Г. Іваницький – вчений-лісівник зі світовим ім'ям, випускник Петербурзького Лісового Інституту, директор Лісового Департаменту УНР; О. Макаренко – один з лідерів Української Народної партії, інженер лісівництва, член Крайового Лісового Товариства; Е.Л. Архіпенко – Міністр земельних справ УНР в Уряді Б. Мартоса, агроном за освітою, займався розвитком бджільництва та видавав журнал «Українське бджільництво».

Важливим етапом у підготовці Закону, що регулює лісові правовідносини, стало створення 1 липня 1917 р. у Києві Крайового Українського Лісового товариства (КУЛТ). Головою цієї організації було обрано М.Ю. Шаповала, заступником – Б.Г. Іваницького, членами – О. Макаренка, К.Д. Павлюка, О.К. Мицока. З ініціативи КУЛТ 18 липня 1917 р. в Києві було проведено Перший Всеукраїнський Лісовий З'їзд. На цьому форумі М. Ю. Шаповал виступив з доповіддю «Лісова справа в Україні», в якій обґрунтував необхідність прийняття спеціального закону щодо лісів. На з'їзді виступали вчені, найбільші фахівці у лісовій галузі: Г.М. Висоцький, ім'ям якого згодом буде названо Інститут лісівництва в Харкові; З.С. Голов'яненко, відтак один з керівників радянського Всеукраїнського Управління Лісів (ВУПЛ); Б.Г. Іваницький – майбутній ректор Українського техніко-господарського інституту в Регенсбурзі.

Наступним етапом у підготовці Закону стало проведення третьої сесії Головного Земельного комітету (ГЗК) 17 квітня 1918 р. Під час роботи сесії була заслухана інформація щодо стану українських лісів, яку доповідали спільно член комітету П.І. Затула і директор Лісового Департаменту Б.Г. Іваницький. Було прийнято рішення на наступній сесії, що мала бути скликана у травні 1918 р., розглянути проект Закону про ліси, підготований Б.Г. Іваницьким. Але, на превеликий жаль, реалізації цього рішення завадили політичні події. Так, 29 квітня в результаті державного перевороту влада перейшла до уряду, очолюваного гетьманом П. Скоропадським. Нова влада звільнила всіх урядовців УНР і згорнула кодифікаційні роботи з підготовки закону про ліси. Знову до вирішення цього питання вдалося повернутися лише наприкінці грудня 1918 р. після відновлення влади Директорії. 26 грудня 1918 р. був утворений новий уряд України під керівництвом В. Чеховського, міністром земельних справ призначено М. Ю. Шаповала, а Б. Г. Іваницький знову став директором Лісового Департаменту УНР.

Правовою базою для прийняття Закону послужили нормативно-праві акти різного типу: законодавчі акти, постанови, резолюції з'їздів.

I. Резолюції губернських селянських з'їздів, що пройшли у квітні 1917 р. на Київщині, Чернігівщині, Поділлі, Полтавщині, Харківщині, Катеринославщині, Херсонщині. Попри низку відмінностей, їх зміст зводився до трьох основних пропозицій: а) вирішити питання про націоналізацію лісів; б) з метою збереження лісів прийняти окремий лісовий закон; в) доручити земельним губернським комітетам організувати охорону і контроль за станом лісів.

II. В травні 1917 р. Перший Український Селянський З'їзд прийняв постанову про створення Крайової ради губернських і повітових земельних комітетів для охорони і господарювання в українських лісах.

III. На Першому Всеукраїнському Лісовому з'їзді, що відбувся 18 липня 1917 р. в Києві, як резолюцію було прийнято доповідь М. Ю. Шаповала «Лісові справи на Україні», яка містила пропозиції щодо прийняття закону з охорони лісів.

IV. Третій Універсал від 20 листопада 1917 р. – проголосив утворення УНР і ліквідував приватну власність на землю.



У Четвертий Універсал від 22 січня 1918 р. проголосив землю, ліси, води і всі природні багатства України власністю українського народу.

На підставі цих документів і наукових розвідок, виконаних, першою чергою, Б.Г. Іваницьким, 13 січня 1919 р. вищі керівники УНР – Голова Директорії В. Винниченко, а також С. Петлюра, О. Андрієвський, секретар Ф. Швець і державний секретар М. Корчинський – ухвалили Закон «Про ліси в УНР» [5, с. 57].

За своєю структурою Закон містив три розділи і 23 статті. У таблиці 1 представлено внутрішню структуру цього законодавчого акта, розподіл статей і текстового матеріалу за розділами.

Найбільший обсяг матеріалу – 47% і 10 статей припадає на другий розділ «Основи користування лісами» (табл. 1). Перший розділ «Загальні положення» містить 8 статей і 40% обсягу, а найменшим за обсягом є третій розділ «Органи державного лісоуправління» – відповідно 5 статей і 13% матеріалу.

Табл. 1. Структура та обсяг текстового матеріалу у Законі «Про ліси УНР» 1919 р.

1	Найменування розділів	Кількість статей	Обсяг матеріалу, %
2	Загальні положення	8	40
3	Основи користування лісами	10	47
4	Органи державного лісоуправління	5	13

У ст. 1 Закону зазначено, що ліси усіх категорій, землі, що належать до них, націоналізуються, стають власністю УНР й утворюють лісовий фонд України. Націоналізації підлягають, відповідно до ст. 2, споруди у лісах, будь-які будівлі, приміщення лісової адміністрації, будинки для працівників. У статті 3 вказувалося, що ліси, майно та споруди, згадані у ст.ст. 1, 2 переходять у власність Української Народної Республіки без викупу. Згідно зі ст. 4 управління, розпорядження і контроль за лісовим фондом країни переходили до уряду Республіки.

Закон більш «м'яко», порівняно з нормативно-правовими актами більшовицького уряду, регулював відносини за участю дрібних власників лісів. Так, статтею 5 дозволялося залишити у власності «трудогих» господарів лісові ділянки площею до 15 дес., а також дачні ділянки до 5 дес. У разі, якщо лісова ділянка була засобом існування, то підпункт «а» ст. 5 регламентував повернення власнику кореневої вартості деревини цієї ділянки лісу. Як вказувалося в підпункті «в» ст. 5, під націоналізацію не потрапляли також ліси, що належали органам місцевого самоврядування, містам, земствам, а також селянські надільні ліси.

Автори закону добре знали структуру і національну специфіку розподілу лісів. Так, у середній частині України ліси ростуть окремими невеликими островами і не мають промислового значення. З огляду на це стає зрозумілим зміст ст. 6 Закону, яка передбачала передачу таких угідь у користування сільським громадам, навчальним закладам, науково-дослідним інститутам. На додаток до цього, на баланс місцевих лісових органів рекомендувалося передавати ліси, які належали до категорії парків, пам'яток природи, лісів науково-дослідного призначення.

Іншим проявом «м'якості» правового регулювання лісових відносин, забезпеченого Законом, слугує норма ст. 7, що передбачала надання колишнім власникам лісів ділянок розміром до 15 дес. Крім того, їм могли бути залишені ділянки під господарськими будівлями, промисловими чи заводськими підприємствами. При цьому держава зберігала за собою право їх викупити за «справедливою» оцінкою. Аналізуючи дану норму, доречно нагадати про «жорсткість» радянського законодавства 20-х років минулого століття, які поставили колишніх власників земель і лісів поза законом. Так, у жовтні 1923 р. Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) прийняв постанову «Про порядок вилучення земельних наділів нетрудового користування у колишніх дідичів і куркулів» [7]. На підставі цього законодавчого акта комітети незможних селян мали право контролювати використання землі колишніми власниками та подати клопотання про вилучення наявних у них наділів. На цьому законодавче переслідування колишніх господарів угідь не завершувалося. З метою повного позбавлення їх засобів до існування, 9 вересня 1925 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову «Про позбавлення колишніх дідичів, великих землеволодільців і нетрудових орендарів права на землекористування і проживання в господарствах, що належали їм перед встановленням в Україні радянської влади» [8].

Закон передбачав вилучення землі, садиб, господарських будівель і виселення їх колишніх власників, не роз'яснюючи при цьому сенс понять «велика земельна ділянка», а також «перевищення граничного розміру землі».

Наступна ст. 8 Закону становить значний інтерес з точки зору чинного лісового законодавства України. Йдеться про українські ліси, що до революції належали іноземним громадянам. У Лісовому кодексі України 2006 р. ст. 13 забороняє володіти лісами іноземним громадянам, особам без громадянства, іноземним юридичним особам [6]. У разі отримання ними лісів у спадщину, такі об'єкти підлягають відчуженню протягом одного року.



У другому розділі Закону регламентувалися питання лісокористування, ведення лісового господарства, продажу деревини. Ст. 9 надавала державі право анулювати будь-які договори, укладені до революції як приватними власниками, так і державою.

Основними завданнями української держави, згідно зі ст. 10, у сфері лісівництва є виконання наступних п'яти функцій: 1) охорона і поліпшення стану лісів; 2) раціональне їх використання; 3) збільшення продуктивності лісових ґрунтів; 4) розширення лісових площ; 5) задоволення потреб у лісоматеріалах державних установ, громадських організацій, промисловості і місцевого населення. З точки зору ведення лісового господарства, важливими є ст.ст. 11 та 13. Ними передбачається складання технічної документації на ліси, підготовка планів їх використання, як довгострокових, так і короткострокових. Через недостатнє фінансування питання впорядкування лісів, складання технічної документації були одними з найбільш важливих у галузі. З метою розв'язання цієї проблеми Закон дозволяв уряду УНР передавати ліси у користування органам місцевого самоврядування, приватним особам та організаціям. При цьому відповідно до ст. 18 держава зберігала за собою право контролю за будь-якими лісами, які надавались в оренду та користування. Певною мірою зазначена норма є аналогічною до тих, що містились у прийнятій В.І. Леніним 20 березня 1920 р. постанові Ради Праці і Оборони РРФСР «Про концесії», що дозволяла передавання лісів користувачам-іноземцям [4]. При цьому, як засвідчив досвід СРСР, така форма користування лісами дозволила більшовицьким керівникам створити потужну промислову інфраструктуру лісової галузі.

Наступні три статті Закону – ст.ст. 14, 15, 17 – регламентували питання відпуску і продажу лісу. Так, ст. 14 передбачала відпуск лісу як на торгах, так і поза ними. При відпуску лісу шляхом проведення торгів ст. 15 дозволяла використання трьох видів цін: ринкових, таксових, а також твердих, встановлених державою. За ринковими і твердими цінами, згідно зі ст. 16, ліс відпускався державним організаціям, органам місцевого самоврядування, населенню. Таксові ціни застосовувалися при відпуску лісу школам, організаціям просвітницького спрямування, закладам культури, лікарням, а також селянам. Закон регламентував також відпуск лісу за зниженими цінами для сімей козаків республіканської армії, бідних людей, інвалідів, удів, погорільців тощо. Встановлення регіональних цін на ліс і розробка власних такс покладалися на губернські лісоуправління. Таксові ціни підлягали затвердженню Лісовим Департаментом, а тверді – Міністерством Земельних Справ за погодженням з Міністерством Народного Господарства і Фінансів УНР.

Третій розділ Закону «Органи державного лісоуправління» регламентував структуру управління лісовою галуззю України. Так, згідно зі ст. 19, основним державним органом управління лісовим фондом ставала Головна Лісова Управа (ГЛЮ) при Міністерстві Земельних Справ, яка повинна була замінити Лісовий Департамент УНР. Другою ланкою системи управління галуззю були місцеві органи державного лісоуправління, структура яких, згідно зі ст. 21, підлягала уточненню на підставі окремо прийнятого нормативного акта.

Розглядаючи Закон, слід мати на увазі, що в УНР управління лісовою галуззю створювались у доволі складних політичних умовах, оскільки ані Тимчасовий уряд, ані більшовики не визнавали уряд УНР. Враховуючи це, Закон містив ст. 23, що регламентувала порядок приймання лісів у власність української влади. Так, ст. 22 покладала цей обов'язок на територіальні лісоуправління та земельні управи. Приймання лісів здійснювалось комісіями, які мали бути створені на місцях та діяти на підставі спеціальної інструкції.

Висновки. З моменту прийняття Закону минуло без зайвого сто років, однак інтерес до проведення ретроспективного аналізу цього нормативного акта зумовлений, насамперед, життєздатністю тих концепцій, що були закладені у ньому його творцями.

По-перше, Закон відбивав головну особливість лісової галузі України – нерівномірність розподілу лісів по території, про що свідчить низка статей, спрямованих на збільшення площ цього природного ресурсу. У чинному українському лісовому законодавстві проблема розширення площ лісів знайшла відображення в Постанові Кабінету Міністрів України «Ліси України на 2010 – 2015 рр.».

По-друге, автори Закону проводили у ньому принципи раціонального використання лісів, які залишаються актуальними до сьогодні.

По-третє, в Законі існували положення про державний контроль за всіма лісами, незалежно від того, у чиєму користуванні або власності вони перебували. Даний принцип було покладено в основу законодавчих актів, прийнятих у радянський період, і відбито у ст. 25 -33 Розділу III Лісового Кодексу України 2006 р. [6].

По-четверте, не втратили свого значення використані в законі системи такс, регіональних цін на лісові матеріали, положення про проведення лісових торгів. Відповідні норми використовувалися в радянському законодавстві і не зайвим було б повернення до них в умовах формування в Україні ринкових відносин.

Усе вищевикладене підтверджує висновки істориків права про те, що УНР була здатною проводити політику в інтересах українського народу. Стан правового регулювання лісових відносин дозволяє зробити висновок про дію в УНР життєздатного закону, на основі якого за інших політичних умов могло б і далі розвиватися національне лісове право України.



Список використаних джерел:

1. Басун О.П. Історичні аспекти розвитку лісового господарства України в працях Б.Г. Іваницького / О.П. Басун // Актуальні проблеми історії аграрної науки Півдня України: Матеріали наук.-практ. семінару. – К., 2000. – С. 4-5.
2. Вакулук П.Г. Лісничий – головний господар лісу / П.Г. Вакулук. – К., «Укрцентркадриліс», 2005 р. – 104 с.
3. Генсірук С.А. Історія лісівництва в Україні / С.А. Генсірук, О.І. Фурдичко, О.І. Бондар. – Львів:Вид-во «Світ», 1995. – 422 с.
4. Декреты Советской власти. – Т. 4: 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. – М.: Политиздат, 1968. – XII, 731 с.; Т. 5: 1 апреля – 31 июля 1919 г. – М.: Политиздат, 1971. – XVIII, 701 с.; Т. 6: 1 августа – 9 декабря 1919 г. – М.: Политиздат, 1973. – 584 с.; Т. 7: 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. – М.: Политиздат, 1975. – 676 с.; Т. 9: Июнь-июль 1920. – М.: Политиздат, 1978. – XII, 460 с.
5. Іваницький Б.Г. Ліси й лісове господарство на Україні / Б.Г. Іваницький. – Т. 2. – Варшава, 1936. – 123 с. – (Пр. /Укр. наук. ін-ту; Т. 27. Сер. економічна; кн. 7).
6. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. (за наступними змінами та доповненнями) у новий ред. від 08.02.2006 р. за № 3404-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №21. – Ст. 170.
7. СУ, УССР, 1923 г., №33, ст.486.
8. СУ, УССР, 1925г., №67, акт 387.
9. Фурдичко О. І. Першопостаті українського лісівництва / О.І. Фурдичко, В.Д. Бондаренко. – Львів, 2000 – 372 с.

ЛЕСЬКО І. Б.,
аспірант кафедри теорії
та історії держави та права
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 347.23 (477.8) «1939/1945»

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВЛАСНОСТІ
НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІСЛЯ ВСТАНОВЛЕННЯ
РАДЯНСЬКОГО РЕЖИМУ НА ПОЧАТКУ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ
(ВЕРЕСЕНЬ 1939 – ВЕРЕСЕНЬ 1940 РР.)**

У статті розглянуто початковий період встановлення радянського режиму на західноукраїнських теренах, коли була проведена націоналізація землі, надр, лісів і вод, великої та середньої промисловості, торгових підприємств та закладів торгівлі, банків, транспорту й інших найважливіших галузей економіки, нерухомості в містах. Виділено особливості примусового та безоплатного вилучення майна, яке перебувало у приватній власності населення західноукраїнських областей, з одночасним зарахуванням його до категорії «всесоюзної» власності.

Ключові слова: радянський період, право власності, націоналізація, конфіскація, реквізиція.

В статье рассмотрен начальный период установления советского режима на западноукраинских территориях, когда была проведена национализация земли, недр, лесов и вод, большой и средней промышленности, торговых предприятий и учреждений торговли, банков, транспорта и других важнейших областей экономики, недвижимости в городах. Выделены особенности принудительного и безвозмездного изъятия имущества, которое находилось в частной собственности населения западноукраинских областей, с одновременным зачислением его в категорию «всесоюзной» собственности.

Ключевые слова: советский период, право собственности, национализация, конфискация, реквизиция.

The article deals with the initial period of the Soviet regime in western territories, during the nationalization of land, minerals, forests and water, large and medium industries, commercial enterprises and trade establishments, banks, transportation and other critical sectors of the economy, as well as real estate in urban areas. The article highlights the features of forced and uncompensated seizure of property, which was privately owned by the residents of western areas with its simultaneous admission to the category of «all-union» property.

Key words: soviet period, ownership, nationalization, confiscation, requisition.

