

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В АВСТРІЙСЬКОМУ ПРАВІ ХІХ СТ.

Аналізуються австрійські законодавчі акти ХІХ ст., якими визначені управлінські функції у сфері охорони довкілля. Досліджено, що такими функціями в Австрійській (Австро-Угорській з 1867 року) імперії протягом ХІХ ст. були наділені міністерства, гірничі управління.

Ключові слова: державне управління, охорона природи, Австрійська (Австро-Угорська з 1867 року) імперія.

Постановка проблеми. Одним із аспектів охорони природи та використання природних ресурсів є управління в галузі охорони довкілля. У сучасній еколого-правовій науці управління в широкому значенні це – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій по здійсненню заходів охорони довкілля. Відповідно розрізняють: державне, самоврядне, громадське управління. Якщо ж розглядати управління у вузькому значенні, то мається на увазі суто державне управління, яке здійснюють виключно органи державної влади. З цих позицій розглянемо управлінську діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища згідно з австрійським законодавством ХІХ – поч. ХХ ст., яке діяло на західних українських землях (Східної Галичини, Буковини і Закарпаття), які тепер становлять територію України.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблеми розвитку австрійського законодавства, що містить норми, які регулюють управління природними об'єктами та їх ресурсами, практично не досліджувалися в українській правовій науці. Відзначимо праці українських науковців О.І. Логвиненко, яка вивчала лісове законодавство, в т.ч. і австрійський період ХІХ ст., Р.С. Кіріна (досліджував розвиток гірничого права, в т.ч. австрійське надрове законодавство ХІХ ст.), та деяких інших.

З огляду на те, що державне управління у сфері охорони довкілля в австрійському праві ХІХ ст. спеціально не вивчалось, **мета** пропонованої статті – дослідження становлення та розвитку інституту державного управління в природоохоронній сфері в австрійському праві протягом ХІХ ст., у т.ч. на українських землях Східної Галичини.

Для цього, вважаємо, доцільно вирішити наступні **завдання**: визначити, які державні органи були наділені природоохоронними управлінськими функціями в Австрійській (Австро-Угорській з 1867 року) імперії протягом ХІХ ст.; дослідити австрійські законодавчі акти, які закріплювали управлінські функції у сфері охорони довкілля; опрацювати архівні матеріали, які підт-

верджують виконання державними органами управлінських функцій у галузі охорони довкілля.

Виклад основного матеріалу. За Конституцією Австрії 1867 року (проіснувала з незначними змінами до 1918 року), країна очолювалась імператором, який мав широкі повноваження в галузі як управління, так і законодавства. Водночас Конституція передбачала функціонування в країні парламенту (рейхсрату) – представницького законодавчого органу [1, с. 52]. До компетенції рейхсрату Конституція 1867 року, з-поміж інших, відносила: «...d)... судоходство...; f) вичерпне законодавство, равно как меры, направленные против эпидемий и эпизоотий;...» [1, с. 55], а також «k)...морское право; законы о рудниках и ленах;...» [1, с. 56].

Щодо земель Східної Галичини, то найвищим органом влади в Галичині для адміністративного та поліцейного управління, для справ релігійних культів, освіти, торгівлі, ремесла, сільського господарства (землеробства), будівництва було Галицьке ц.(ісарсько) к.(оролівське) Намісництво (далі – ц. к. Намісництво або Намісництво), створене в 1854 році. Намісництву підпорядковувалися окружні управління, усі установи, інституції. А Намісництво підпорядковувалося міністерству внутрішніх справ у справах адміністративних, іншим міністерствам або центральним палатам у Відні. На наш погляд, – це політична влада краю.

Управлінська діяльність здійснювалася центральними органами державної влади. Австрійське міністерство публічних (державних, суспільних) робіт здійснювало нагляд за діяльністю виробничих підприємств і за використанням природних ресурсів на всій території імперії. У 1910 році міністр А. Рітт здійснив інспекційну поїздку з Відня до Галичини, в ході якої «спеціально огляне(ув) нафтові терени і державну фабрику мінеральних олій в Дрогобичи [3, с. 5]». А 1 листопада 1910 року провів прийом громадян у Намісництві.

В Австрійській (Австро-Угорській з 1867 року) імперії управління охороною і використан-

ням земель, тваринного світу, водних, лісових природних об'єктів забезпечувало Міністерство сільського господарства (землеробства). Це галузевий управлінський орган комплексної компетенції. Інших галузевих міністерств природоохоронного та природоресурсового спрямування в Австрії в другій половині XIX – на початку XX ст. не було створено.

Як було сказано вище, міністерство сільського господарства (землеробства) здійснювало управлінські функції й щодо тваринного світу. Зокрема, при міністерстві діяв коневодний департамент, була створена комісія із збереження коней, правове становище якої врегульовано спеціальними Органічними установами, затвердженими Розпорядженням міністерства від 13 жовтня 1876 року (Вісник законів державних, далі – В. з. д., № 124). У 1869 році було оприлюднено Повідомлення цього міністерства від 14 Лютого (В. з. д., № 22) про його повноваження щодо полювання, польової поліції та рибальства.

Управлінські функції щодо надр були покладені на міністерство крайового розвитку та гірництва, міністерство публічних (суспільних, державних) робіт, а з 1871 року – і на гірничі управління.

На території імперії були створені та діяли гірничі староства як органи гірничої влади. Відповідно до Закону від 21 липня 1871 року про встановлення повноважень гірничої влади (В. з. д., № 77), Краківське гірниче староство розповсюджувало свою діяльність на королівство Галичини і Лодомерії (Володимирії), а Віденське – на воєводство Буковини. У 1872 році було створене Львівське окружне гірниче управління. Воно підпорядковувалося Краківському вищому гірничому староству, до його компетенції входило: нагляд за діяльністю підприємств гірничої промисловості, видача дозволів на ведення геологорозвідувальних і розвідувальних робіт, на розробку родовищ корисних копалин, складання звітів і оглядів про стан гірничої промисловості, про добування корисних копалин в окрузі. На базі Львівського в 1886 році було створене Станіславське окружне гірниче управління. Також здійснювало свою діяльність Окружне гірниче управління в Дрогобичі.

Краківське гірниче староство направляло в місцеві спеціальні управлінські органи (Станіславське окружне гірниче управління, Дрогобицьке окружне гірниче управління) різноманітні локальні нормативні акти, інструкції тощо [Див.: Державний архів Івано-Франківської області, далі – ДАІФО, ф. 47, оп. 1, спр. 2, спр. 27]. Серед

них, у 1889 році була направлена Інструкція для гірничих інженерів [5, арк. 22–25].

Зважаючи на забруднення навколишнього природного середовища в той період, в Австро-Угорській імперії управлінська діяльність охоплювала й отримання та надання державним органам достовірної інформації про рівень забруднення довкілля, захоронення тварин, забруднення земель і вод, підземних потоків, питної води.

Наприклад, захоронення тварин негативно впливали на земельні та водні ресурси, забруднювали підземні потоки, відповідно, питну воду та завдавали шкоди життю і здоров'ю людей. Тому управлінські органи вимагали достовірної інформації з даного питання. У 1875 році ц. к. Намісництвом у Львові були видані вказівки про забезпечення заходів щодо уникнення (недопущення) зараженню тварин (худоби) (Вісник законів крайових, далі – В. з. кр., № 17). А уже в 1909 році з метою запобігання розповсюдженню «заразливих хвороб» розіслало в магістрати Галича та Станіславова розпорядження про необхідність подання даних про наявність скотомогильників на їх території [Див.: ДАІФО, Ф. 7, спр. 246]. А вже, згідно з даними ц. к. Староств, що зберігаються в архівних фондах, на території Галичини лише протягом тижня в період з 10 по 17 квітня 1896 року було зареєстровано 6 видів хвороб тварин у 27 населених пунктах [6, арк. 1]. Такі дані знаходимо й за інші періоди часу. А Львівським магістратом у 1901 році було видано спеціальне Положення про порядок торгівлі тваринами на ринку [Див.: Державний архів Львівської області, далі – ДАЛО, Ф. 3, спр. 4636].

Санітарні приписи поширювалися і на діяльність сфери ритуальних послуг. Можемо трактувати вимоги § 7 Розпорядження міністра торгівлі № 183 від 1 серпня 1907 року (В. з. д., № 183) до похоронних підприємств щодо необхідності виконувати санітарно-поліційні приписи і накази органів влади з метою збереження «вселюдного здоров'я, а особливо на случай заразливих недуг та пошестий [7, с. 730]» як вимоги, що ставилися до охорони довкілля, безпечно впливу на нього.

Оскільки реалізація державного управління у галузі охорони довкілля передбачає здійснення ряду управлінських функцій, вважаємо за доцільне проаналізувати окремі з них, які мали місце в досліджуваній період. До однієї з основних можна віднести видачу дозволів у галузі використання природних ресурсів.

Австрійським Лісовим законом 1852 року визначено які органи могли видавати дозвіл на використання земель лісового фонду («лісових

грунтів»). Щодо державних лісів, то дозвіл надавався лише компетентними міністерствами, тими, «котрим ті діла справувати поручено» (§ 2) [8, с. 1053]. Зазначимо, що, якщо цього вимагали стратегічні або військово-оборонні інтереси, то такий дозвіл погоджувався з оборонним міністерством («міністерством війни»).

Дозвіл на використання не за призначенням громадських (комунальних) і приватних лісів надавався місцевими органами влади («окружним урядом») з урахуванням думки власників.

У порядку доповнення відзначимо про тенденції здійснення та вирішення управлінських питань в Австрії на сучасному етапі. Тривалий час управління лісами, які знаходились у володінні Австрійської Республіки, здійснювалося державною структурою. Однак сучасні підходи до організації ведення лісового господарства вимагали прийняття змін. Тому парламент країни в 1986 році прийняв закон про створення акціонерного товариства «Австрійські державні ліси» («Osterreichische Bundesforste AG» (OBf AG)). Відповідно до цього закону Австрія залишається цілковитим власником лісів і водного господарства. 96,5 % всіх акцій акціонерного товариства належить також державі й перебуває в безпосередньому управлінні Міністра земель, лісів і водного господарства. Треба відзначити, що контроль за дотриманням лісового законодавства в лісах, переданих в користування акціонерному товариству, як і в лісах інших власників здійснюють регіональні лісові інспекції, підпорядковані Міністерству земель, лісів і водного господарства, що дає змогу забезпечити дієвий контроль [9].

Однією з функцій управління у галузі охорони навколишнього природного середовища в імперії, в т.ч. у Галичині, було вирішення земельних спорів. Зокрема, після скасування панщини в 1848 році, гостро стояла проблема застосування сервітутів. У Галичині всі сервітутні справи в 1854–1918 рр. розглядалися ц. к. Намісництвом. Сервітутні відносини спричиняли багато проблем, в Крайовий сейм надсилали прохання а то й скарги гмінні управління та окремі селяни щодо вирішення земельних питань [Див.: Центральний державний історичний архів України у Львові, Ф. 165, оп. 1, спр. 286].

Міністерства як державні органи здійснювали функцію контролю за підготовкою кадрів для управління природними об'єктами. Підтвердження цьому знаходимо в міністерських нормативно-правових актах.

Наприклад, у розпорядженні міністерства сільського господарства (землеробства) від 13

лютого 1875 року (В. з. д., № 9) встановлена обов'язкова вказівка кандидатам на посаду службовця у сфері управління лісовим господарством складати спеціальний іспит. Це ж міністерство своїм розпорядженням від 13 січня 1885 року врегулювало деякі питання визначення трудового стажу працівників лісового господарства. В Австро-Угорській імперії праця в лісовому господарстві була державною службою, регламентувалася окремим законодавством.

Управлінська діяльність розповсюджувалася на всі краї, що входили до складу Австрійської (Австро-Угорської з 1867 року) імперії. Щодо Східної Галичини, то, як зазначено вище, найвищим органом влади в Галичині з 1772 по 1854 року було Крайове губернаторство, а з 1854 року – Крайове намісництво. Намісництво здійснювало суворий нагляд за виконанням усіх законів і розпоряджень уряду, діяло у Львові аж до розпаду Австро-Угорщини 31 жовтня 1918 року.

Загалом аналіз правових норм показує, що природоохоронні відносини охоплювали в т.ч. відносини з приводу здійснення управлінської діяльності в галузі довкілля. Ці відносини входять до природоохоронних інститутів як група однорідних суспільних відносин.

Висновки. В Австрійській (Австро-Угорській з 1867 року) імперії управління охороною і використанням земель, тваринного світу, водних, лісових природних об'єктів забезпечувало Міністерство сільського господарства (землеробства) як галузевий управлінський орган комплексної компетенції. У структурі даного міністерства діяли відповідні секції або департаменти: лісовий, коневодний (коневодства) тощо. Окремих міністерств чи державних комітетів на кшталт сучасних Державного агентства земельних ресурсів України, Державного агентства лісових ресурсів України чи Державного агентства водних ресурсів України, в Австрії в другій половині XIX – на початку XX ст. не було створено.

Список літератури

1. Гончаренко В. Законодавчі органи Австро-Угорської монархії під час перебування в її складі західноукраїнських земель / В. Гончаренко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 52–60.
2. Державний архів Івано-Франківської області, м. Івано-Франківськ, Ф. 49 Управління з регуляції ріки Дністер, м. Станіслав Станіславського повіту. 1889–1920 рр. Оп. 1. Спр. 2. Цирку-

лярные распоряжения Львовского наместничества за 1904 год, 1892–1904 pp., 36 арк.

3. Державний архів Івано-Франківської області, м. Івано-Франківськ, Ф. 47 Станиславское окружное горное управление. 1889–1939 pp. Оп. 1. Спр. 1. Директивные указания и распоряжения Министерства земледелия и Краковского горного староства о компетенциях горных управлений и организации работы предприятий горной промышленности, 1889–1891 pp., 63 арк.

4. Державний архів Івано-Франківської області, м. Івано-Франківськ, Ф. 7 Станиславский городской магистрат (австро-венгерский период). 1841–1919 pp. Оп. 1. Спр. 166. Отчет о заболеланиях скота в Галиции по состоянию на апрель 1896 года, 1896 p., 1 арк.

5. Новинки. Міністер публичних робіт // Діло. – Рік XXXI. – Ч. 243 від 31 жовтня 1910 р. – С. 5.

6. Розпорядок міністра торгівлі за порозумінням з міністром внутрішніх справ і міністром віросповідань і просвіти з 1. серпня 1907 про концессионований промисл похоронних підприємств // Вістник законів державних для королівств і країв, заступлених в раді державній. – Річник 1907. – № 183, випуск LXXXIII. – Відень : Із цісарско-королівської надвornoї та державної печатні, 1907. – С. 729-730.

7. Сабадир А. Організація господарювання в державних лісах Австрії / А. Сабадир, В. Коржов – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.derevo.info/content/detail/297>. – Назва з титул. екрана.

8. Цьсарській патентъ № 250 зъ дня 3. Грудня 1852, дъятелный для корунныхъ краевъ Ракусъ выше и ниже Анизы, Сольнограда, Стирії, Корутани, Краины, Горицы, Градища, Истрии, Терста, Тироля и Форарльбергу, Чехъ, Моравы, Шлеска, Галиции съ Краковомъ и Буковиною; котрымъ для тихъ корунныхъ краевъ выдае ся новый законъ о льсахъ, и съ днемъ 1 Съчня 1853 вступае въ дъяство // Общій законъ въ державныхъ и Правительства вѣстникъ для Цьсарства Аустрії. – Рочникъ 1852, втора часть объимае XLI–LXXIX части (числа 134–265), выданиі въ мѣсяцяхъ Липцю до Грудня 1852. – Вѣдень : Зъ ц. к. надвornoй и статскоі тискарнь, 1852. – С. 1053-1080.

9. Sprawozdanie z wycieczki czlonkow galic. Towarzystwa lesnego do lasow rzadowych w Rachiniu dnia 13 wrzesnia 1906 // Sylwan. Czasopismo miesieczne dla lesnikow i wlascieli ziemskich: Organ Galicyjskiego Towarzystwa lesnego pod redakcyą prof. kraj. szkoły gospodarstwa lasowego Stanisława Sokolowskiego. – Lwow : Nakładem Galicyjskiego Towarzystwa lesnego. – Z drukarni Polskiej, 1906. – S. 260-471.

Стаття надійшла до редколегії 26 лютого 2013 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії М.В. Никифороком.

L.Ya. Korytko

Establishment and Development of the Institute of State Administration in the Sphere of Environmental Protection in the Austrian Law of the nineteenth century

Summary

The article analyzes Austrian legislative acts of the nineteenth century by which management functions in the sphere of environmental protection are determined. It has been investigated that ministries, mining administrations in Austrian (Austria-Hungarian since 1867) Empire during the XIXth century had the above-mentioned functions.

Л.Я. Коротко

Становление и развитие института государственного управления в сфере охраны природы в австрийском праве XIX в.

Аннотация

Анализируются австрийские законодательные акты XIX в., регулирующие природоохранные управленческие функции. Исследовано, что такими функциями в Австрийской (Австро-Венгерской с 1867 года) империи были наделены министерства, горные управления.