

## Розділ 2. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

### **Б. В. КІНДЮК. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР З УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ УКРАЇНИ ЗА ДОБИ НЕПУ**

*Розглянуті нормативно-правові акти, що регулювали створення та функціонування організаційних структур з управління лісовою галуззю в період непу України. Показаний бюрократизм радянської системи та низька ефективність її роботи.*

**Ключові слова:** лісове законодавство, державне управління, державний лісовий фонд, організаційні структури.

*Рассмотрены нормативно-правовые акты, регулировавшие создание и функционирование организационных структур по управлению лесной отраслью в период непа на Украине. Показан бюрократизм советской системы и низкая эффективность её работы.*

**Ключевые слова:** лесное законодательство, государственное управление, государственный лесной фонд, организационные структуры.

*Legislation on establishing and functioning of forestry management structures in Ukraine during New Economic Policy is presented in the article. Bureaucracy of Soviet system and low efficiency of its activity is proved.*

**Key words:** forestry legislation, governmental administration, state forest fund, management structures.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю пошуку ефективної форми державного управління лісами, що зумовлює необхідність урахування як позитивного, так і негативного досвіду державного впливу на розвиток лісової справи, адже протягом існування Радянської влади на Україні ця галузь народного господарства пережила 22 реорганізацій<sup>1</sup>. Сьогодні лісівництво знову перебуває в стадії чергового реформування. За указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085/2010 от 9.12.2010 р. Державний комітет лісового господарства перетворений в Державне агентство лісових ресурсів України<sup>2</sup>.

Діяльність нового відомства спрямовується і координується через Міністерство аграрної політики та продовольства України. Така схема управління лісовою галуззю не є новою. Аналогічний організаційний механізм існував за часів непу. Керівництво лісовим господарством здійснювало Всеукраїнське Управління лісами (ВУПЛІ), яке було підрозділом Народного комісаріату землеробства (НКЗ) УСРР. Ця обставина зумовлює інтерес до правового регулювання діяльності ВУПЛІ, досвід якого може стати у пригоді при розробленні схеми оптимального управління в рамках Державного агентства лісових ресурсів України.

Аналіз попередніх публікацій з теми дослідження є непростим, зважаючи на політичну тенденційність дослідницьких праць радянського періоду. З іншого боку, у незалежній Україні стало можливими введення у широкий науковий обіг праць українських науковців-емігрантів, серед яких найбільш значущими є праці Б. Г. Іваницького – професора Українського Техніко-Господарського Університету

---

© КІНДЮК Борис Володимирович – кандидат юридичних наук, доктор географічних наук, професор Маріупольського державного університету

в Подєбрада, М.Ю. Шаповала та ін. Окремі аспекти зазначеної теми висвітлені у працях Л.І. Дембо, В.Л. Мунтяна, В.І. Лозо, О.І. Логвиненко, Я. Лазаренко, І. Лапчана, П.Г. Вакулюка, С.А. Генсирука, О.Л. Фудичкр, В.П. Шлапака, І.Р. Шегельмана, екологів В. Е. Борейка, А. Г. Бегеки. Водночас історія створення та діяльності ВУПЛ, правове регулювання його діяльності є фрагментарною і потребує системного дослідження.

Завершення громадянської війни на території колишньої Російської імперії ознаменувалось суттєвими змінами в економічній політиці переможців – більшовицького режиму. Перехід від збанкрутілої системи продрозкладки до продовольчого податку вплинуло і на систему управління лісовою галуззю. Першим таким кроком стало затвердження Українською Економічною Народою (УЕН) 29 грудня 1922 г. Положення про ВУПЛ<sup>3</sup>, яке передбачало його реорганізацію на чотириланкову структуру (рис. 1).

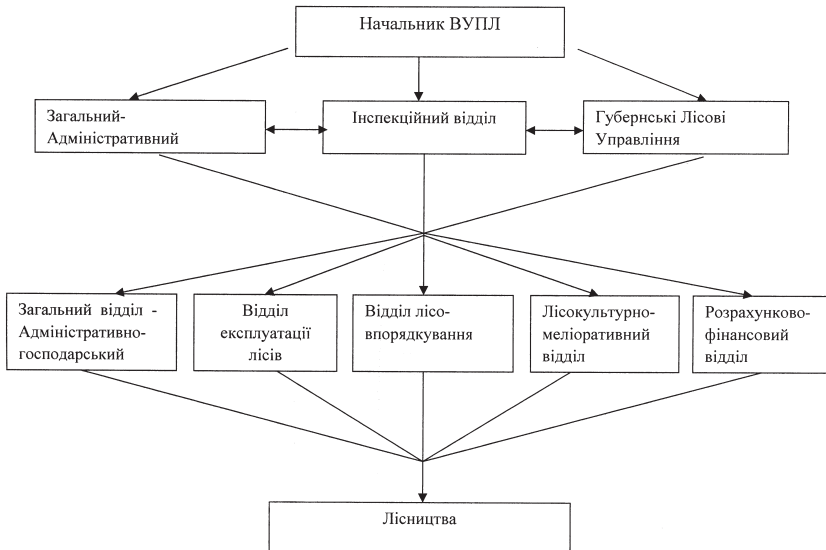


Рис. 1. Схема управління лісовою галуззю УСРР за Положенням про ВУПЛ 1922 р.

Начальник ВУПЛ призначався колегією НКЗ. Другу ланку утворювали загальний або адміністративно-господарський відділ, інспекторський відділ та губернські управління. Кожне, у свою чергу, мало п'ять відділів: 1) загальний або адміністративно-господарський відділ; 2) відділ експлуатації лісів; 3) відділ лісо-впорядкування; 4) лісокультурно-меліоративний; 5) розрахунково-фінансовий. На четвертому рівні управління перебували лісництва, яких станом на 1922 р. в УСРР було 469. У табл. 1 представлені нормативно-правові акти, якими регламентувалося створення та функціонування структур по управлінню лісовою галуззю.

Внутрішня структура ВУПЛ була регламентована постановами РНК УСРР від 5 березня 1924 р. про затвердження типових штатів реорганізованих лісництв

**Нормативно-правові акти, якими регламентувалося створення та функціонування структур з управління лісовою галуззю**

№ п.п.	Назва акта	Орган-видавець	Дата видання, номер
1	Про Всеукраїнське Управління лісами (ВУПЛ) Народного Комісаріату земельних справ УСРР і його місцеві органи	Українська Економічна нарада	29 грудня 1922 р.
2	Про порядок фінансування лісового господарства	Постанова РНК УСРР	7 вересня 1923 р. №484
3	Закон про ліси УСРР	Постанова ВУЦВК	3 листопада 1923 р.
4	Типові штати реорганізованих лісництв Всеукраїнського Центрального Управління лісами	Постанова РНК УСРР	5 березня 1924 р. № 73
5	Про штати губерніяльних лісових управлінь	Постанова РНК УСРР	4 квітня 1925 р. № 145
6	Про лісові дослідні установи	Постанова РНК УСРР	31 липня 1925 р. № 351
7	Про лісову сторожу	Постанова РНК УСРР	21 вересня 1925 р. № 404
8	Про Всеукраїнське Управління лісами (ВУПЛ) Народного Комісаріату земельних справ УСРР і його місцеві органи	Постанова ВУЦВК і РНК УСРР	14 вересня 1927 р. № 205
9	Устав про Український науково-дослідчий інститут лісового господарства при Народному Комісаріаті земельних справ УСРР	Постанова РНК УСРР	23 жовтня 1929 р. № 221
10	Статут Всеукраїнського державного лісгосподарства тресту «Укрдержліс»	Постанова НКЗ УСРР	12 листопада 1929 р. №43

ВУПЛ<sup>4</sup> та від 4 квітня 1925 р. – про штати губернських лісових управлінь<sup>5</sup>. Ці акти до дрібниць регламентували штатний розклад органів управління лісовою галуззю, аж до указівки про те, що касир, кур'єр, кучер (водій), юриконсульт мають зараховуватися тільки на половину ставки штатного окладу.

Постанова Ради Народних Комісарів (РНК) УСРР від 7 вересня 1923 р. «Про порядок фінансування лісового господарства»<sup>6</sup> змінила концепцію фінансового забезпечення діяльності ВУПЛ, утверджуючи ринкові госпрозрахункові відносини як його базу (п. 10). Скасовувалися всі попередньо встановлені пільги на отримання лісоматеріалів (примітка до п. 4).

Структура органів управління лісовою галуззю, їх компетенція, правовий статус працівників знайшли відображення у ст. 49, 50, 51, 52, 54 Закону «Про ліси УСРР», прийнятого 3 листопада 1923 р.<sup>7</sup>

Ще однією організаційною структурою, яка була створена в ті роки та зіграла велику роль у розвитку галузі стала лісова сторожа. Її діяльність регламентувала-

ся постановою РНК УСРР від 8 жовтня 1925 р.<sup>8</sup> З метою посилення охорони лісів лісництва поділялись на об'їзди, а ті – у свою чергу на обходи. Лісовою сторожею керував лісничий, у безпосередньому підпорядкуванні якого перебували лісники та об'їзджички.

У 1925 р. в УСРР розпочався процес передачі селянам лісів з державного лісового фонду. Але контроль за діяльністю у переданих лісах зберігався за державою, що було затверджено спільною постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 20 жовтня 1926 р. «Про зміну й доповнення про порядок провадження господарства в лісах, переданих на користування громадам і об'єднанням селянської трудової людності й про заходи, скеровані до зберігання й охорони їх»<sup>9</sup>. Постанова передбачала створення на місцях спеціальних комісій у лісових справах у складі 3–5 осіб або одного уповноваженого, які призначались районним виконавчим комітетом строком на один рік з можливістю оплати їх праці. Функції новоствореної структури – контроль за станом лісів, підготовка планів лісовпорядкування та лісовідновлення.

Розвиток бюрократичної системи та посилення адміністрування викликало перегляд ряду законодавчих актів, які регламентували роботу та структуру органів управління лісами. 14 вересня 1927 р. вийшла спільна постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про Всеукраїнське Управління лісами (ВУПЛ) Народного Комісаріату земельних справ УСРР і його місцеві органи»<sup>10</sup>. Відповідно до постанови змінювалась структура ВУПЛ. При начальнику ВУПЛ створювався консультативний орган – Лісова технічна рада, яка періодично скликала для обговорення найбільш важливих питань. Було збільшено кількість відділів до семи. Зберігався загальний відділ, інспекторські функції переходили до відділу лісокультури та лісомеліорації, а на додаток створювались відділи лісовпорядкування, лісоексплуатації, бюро лісової дослідної справи, економіки та статистики, а також бухгалтерський. З урахуванням адміністративно-територіальної реформи на заміну губернських створювались окружні лісові управління. Їх керівники проходили складну процедуру призначення. Начальник ВУПЛ готував відповідний проект наказу, узгоджував з окружними виконавчими комітетами, лише по тому кандидатура затверджувалась колегією НКЗ УСРР.

При всьому тому ефективність роботи ВУПЛ, на думку проф. Б. Г. Іваницького була незадовільною, чому доказом стала низька продуктивність українських лісів, що складала за його підрахунками лише 43% від нормальної<sup>11</sup>. Іншим показником незадовільної роботи було слабе заліснення пісків, ярів, що складала за 1922-1924 рр. лише 2,5 тис. га за рік. Такими темпами, як стверджував Б.Г. Іваницький, потрібно 240 років для покращення земель. Серйозною проблемою, яка гальмувала розвиток галузі, на думку Б.Г. Іваницького, був низький рівень професійної підготовки спеціалістів, а також мала їх кількість. Типові штати за Положенням про ВУПЛ 1922 р. передбачали 469 лісників<sup>12</sup>, тоді як їх було потрібно, за оцінкою ученого, не менше 1400. Висновки Б.Г. Іваницького підтверджуються подальшими дослідженнями П.Г. Вакулюка, який наводить отримані з архівних джерел відомості про скорочення лісництв, різке зменшення їх фінансування, чистка серед лісничих, заміну спеціалістів, які мали дворянське походження на малограмотних, але з «правильним» походженням осіб<sup>13</sup>. І сьогоднішній Указ Президента України від 9.12.2010 р. передбачає скорочення на 30% особового складу працівників лісової галузі. Видається, що це рішення може викликати такі ж негативні наслідки, як і в середині 1920-х рр.

Управління лісовою справою та правове регулювання її розвитку за доби НЕП

примхливо поєднувало негативні та позитивні моменти. Т якщо кадрову політику Радянської влади у цій сфері слід оцінити як провальну, то розвиток наукової складової лісівництва певною мірою був кроком уперед у порівнянні з дореволюційним періодом. Аксіомою є те, що ефективна діяльність лісової галузі неможлива без науково-експериментальної роботи. Україна є коліскою штучного степового лісівництва; перші дослідні лісові ділянки були закладені в 1892 р. видатним ученим В. В. Докучаєвим у Старобільському повіті Харківської губернії. З метою продовження досліджень 15-20 березня 1925 р. у Харкові під егідою НКЗ УСРР відбулася нарада, присвячена дослідній лісовій справі в Україні. Ухвалена нарадою резолюція стала основою постанови РНК УСРР від 31 липня 1925 р. «Про лісові дослідні установи»<sup>14</sup>. У такий спосіб був покладений початок створенню мережі дослідних лісових станцій. Передбачалося створення п'ятирівневої системи цих установ: центральна лісова дослідна станція, обласні лісові дослідні станції, дослідні лісництва, показові лісництва, контрольна насінна станція, експедиційно-дослідницькі партії. Безпосереднє управління всіма дослідними установами покладалося на ВУПЛ.

У 1929 р. наукова складова українського лісівництва отримала своє організаційне завершення. Постановою РНК УСРР від 23 жовтня 1929 р. був створений Український науково-дослідний інститут лісового господарства при НКЗ УСРР<sup>15</sup>. Структура інституту включала відділи, дослідні лісництва, станції, лабораторії, кабінети, музеї, архіви, дослідні експедиційні партії. На інститут покладалися завдання: проведення наукових досліджень, підготовка кадрів наукових працівників та спеціалістів, надання допомоги підрозділам ВУПЛ, лісокористувачам, проведення експертиз, обстежень, розроблення планів розвитку галузі, популяризація наукових знань про ліси. Програми науково-дослідної діяльності затверджувались НКЗ за узгодженням з Народним комісаріатом освіти УСРР.

У 1929 р. в УСРР, як і Радянському Союзу в цілому, була розпочата реформа органів управління, генеральною метою якої була централізація адміністративно-командної системи. В умовах форсованого завершення індустріалізації, партійне та радянське керівництво не цікавилось довгостроковими планами лісовпорядкування та науково обґрунтованого лісокористування. Від лісової галузі вимагалося лише одне – забезпечення лісом масового капітального будівництва за будь-яку ціну, навіть за рахунок знищення лісів. ВУПЛ був організаційної перешкодою такому споживацькому ставленню до лісів, що й стало причиною його звинувачень у небільшовицькій позиції щодо лісозаготівель. Таке звинувачення прозвучало зі сторінок газети «Вісті» 16 жовтня 1929 р.<sup>16</sup>

Газетна критика була передмовою для ліквідації ВУПЛ та створення на його базі Всеукраїнського Державного Лісогосподарського треста «Укрдержліс». За Статутом «Укрдержліса», який був затверджений НКЗ УСРР 12 листопада 1929 р.<sup>17</sup> тресту передавалися 2 млн. 532 тис. га лісів, які раніше перебували у підпорядкуванні ВУПЛ та інших державних організацій. Створення «Укрдержлісу» було частиною реорганізації всієї лісової галузі СРСР, яка проходила на основі постанови Ради Праці та Оборони та РНК СРСР від 12 липня 1929 р. «Про реорганізацію лісового господарства та лісової промисловості»<sup>18</sup>. За цією постановою ліси передавалися Вищій Раді Народного Господарства СРСР у довгострокове користування (на 60 років). Союзні республіки були зобов'язані протягом двох тижнів укласти договори на передачу лісів ВРНГ. Таким чином, республіки втратили функції управління лісовою галуззю на користь всесоюзних органів.

Вищевикладене дає можливість зробити такі висновки:

1. За доби НЕП в УСРР проходило становлення організаційних структур управління лісовою галуззю, загальною тенденцією якої була централізація управління, яка логічно завершилася повним підпорядкуванням усієї галузі союзним органам.

2. У правовому регулюванні відмітна дріб'язкова регламентація усіх сторін діяльності органів управління лісовою галуззю, що породжувало бюрократизм та інші негативні прояви управлінської діяльності.

3. Управління лісовою галуззю було неефективним, що проявилось у споживацькому лісокористуванні та практичній відсутності лісовідновлення. Не в останню чергу причиною неефективної роботи була кадрова політика, спрямована на витіснення з галузі спеціалістів непролетарського походження.

Завдання подальших досліджень – вивчення розвитку організаційних структур по управлінню лісовою галуззю під час форсованої модернізації СРСР у 1930-х рр.

1. Вакулюк П.Г. Роль лісного у створінні лісів майбутнього. – К.: Мінлігосп України, 1994. – С. 10. 2. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України № 1085/2010 від 9.12.2010 р. 3. Амчиславский Я.Л., Баталин С.С. Лесное законодательство Украины. – Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1926. – С. 151. 4. СУ УРСР. – 1923. – № 33. – Ст. 484. 5. СУ УРСР. – 1925. – № 20. – Ст. 145. 6. СУ УРСР. – 1925. – № 8. – Ст. 73. 7. Амчиславский Я.Л., Баталин С.С. Цит. работа. – С. 3. 8. Там же. – С. 434. 9. СУ УРСР. – 1926. – № 64. – Ст. 424. 10. СУ УРСР. – 1927. – № 45. – Ст. 205. 11. Іваницький Б.Г. Обезліснення України // Тризуб. – 1926. – № 21. – 7 бер. 12. Амчиславский Я.Л., Баталин С.С. Цит. работа. – С. 151. 13. Вакулюк П.Г. Цит. праця. – С. 10. 14. СУ УРСР. – 1925. – № 62–63. – Ст. 351. 15. СУ УРСР. – 1929. – № 28. – Ст. 221. 16. *Вісті*. – 1926. – 16 жовтня. 17. СУ УРСР. – 1929. – № 4. – Ст. 43. 18. СЗиР СССР. – 1929. – № 47. – Ст. 418.