

РЕОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ УРСР У 1929–1934 рр.

Представлена історія реорганізації управління лісовою галузі УРСР у 1920–1934 рр. Доведено, що основною її метою було перепідпорядкування лісової галузі УРСР союзним органам влади.

Ключові слова: *правове регулювання, органи управління, лісова галузь, законодавчий акт.*

Представлена история реорганизация управления лесной отрасли УССР в 1929–1934 гг. Доказано, что основной ее целью являлось переподчинение лесной отрасли УССР союзным органам власти.

Ключевые слова: *правовое регулирование, органы управления, лесная отрасль, законодательный акт.*

The article presents the history of the reorganization of forest management in the Ukrainian SSR 1929–1934 years. It is proved that its main purpose was a reassignment of Ukrainian forest to the Soviet Union authorities.

Key words: *legal regulation, government, forest management, legislative act.*

Реформа 1929–1934 рр. повністю змінила систему управління лісовою галуззю УРСР, але не отримала належного висвітлення в історико-правовій науці, що саме по собі актуалізує науковий інтерес в цьому напрямку. Крім того, видається, що критичне осмислення проведеної тоді реорганізації дозволить виробити практичні рекомендації для оптимізації реформ, які зараз виробляються в лісовій галузі України.

Радянська історіографія проблеми демонструє вельми односторонній погляд на проблему, що складається в позитивній оцінці моделі лісових правовідносин побудованих на державній власності. При цьому, з поля зору фахівців випадали негативні наслідки суцільних рубок, які використовувалися в УРСР для виконання планів п'ятирічок. Більш об'єктивними виявилися роботи українських вчених в еміграції (Б. Г. Іваницький, М. Ю. Шаповал), інформаційною базою яких стали матеріали радянських довідників, журналів, газет. Сучасні українські та російські вчені (В. Є. Борейко, П. Г. Вакулук, С. А. Генсірук, О. І. Логвиненко, О. І. Фурдичко, М. Б. Бізова, М. Д. Гирия, В. Ф. Горбовий, О. А. Крайнев, В. І. Лозо, В. Л. Мунтян, А. П. Петров, Р. Хайтов, Б. І. Цветков) торкалися даної проблеми тільки в контексті своїх тем дослідження. Спеціальні дослідження по темі відсутні.

Реорганізація лісової галузі УРСР була частиною докорінного реформування системи управління економікою СРСР в умовах форсованого завершення індустріалізації. Відповідно до першого п'ятирічного плану на території УРСР передбачалося побудувати, або докорінно реконструювати ряд промислових підприємств, серед них – такі гіганти як Харківський тракторний завод, ДніпроГЕС, Алчевський (Комунарський) металургійний комбінат, Криворіжсталь, Азовсталь, Запоріжсталь Луганський (Ворошиловградський) паровозобудівний завод, і багато інші. Виконання цих планів вимагало великої кількості деревини, однак управління державним лісовим фондом УРСР велося Всеукраїнським Управлінням лісам (ВУПЛ), що ускладнювало його централізовану експлуатацію.

Виходячи з цього, радянське керівництво прийняло рішення провести реформу органів державного управління лісовою галуззю, кінцевою метою якої було зосередження владних повноважень в руках союзних відомств.

Підготовчим заходом з проведення реформи стала постанова Ради Праці і Оборони СРСР (РПО) від 12 липня 1929 р. «Про реорганізацію лісового господарства і лісової промисловості»¹. Згідно п.3 цього акта, органи управління союзних республік зобов'язувалися передати до Вищої Ради Народного Господарства СРСР (ВРНГ), лісові масиви в основних районах рубок в довгострокове користування терміном на 60 років. Наступне за часом прийняття, постанова РПО СРСР «Про план розвитку лісового господарства і лісової промисловості Союзу СРСР на п'ятиріччя 1928/1929 – 1932/1933 рр.» Від 27 серпня 1929 р.² вже включало 2,6 млн. га лісів УРСР в експлуатовані площі. При цьому обсяги рубок з кожного гектара по своїм абсолютним значенням планувалися набагато більші, ніж ті, які передбачалися щодо лісів РРФСР. Іншим доказом запланованої варварської експлуатації лісів УРСР є наступне. На п'ятиріччя, з 2,6 млн. га українських лісів планований прибуток повинен був скласти 155 млн. руб., тобто їх співвідношення дорівнювало 59,6. Для РРФСР на 186,9 млн. га передбачуваний прибуток становив 1738,0 млн. руб., а їх співвідношення становило 9,3. Інакше кажучи, з більш слабких в експлуатаційному відношенні українських лісів «московські» товариші планували отримати на одну одиницю площі в 6,4 рази більший прибуток!

Постанова РПО СРСР від 27 серпня 1929 р. передбачала ряд змін в системі управління лісовою галуззю. Так, передбачалося з'єднання лісництв і лісозаготівельних контор в одну управлінську одиницю з єдиним керівництвом (п. 8). Така система управління для стану лісів була найгіршим варіантом, тому що лісники і техперсонал лісництв перетворювалися на співвиконавців виконання лісозаготівельних робіт. Раніше в період Громадянської війни така реформа управління лісовою галуззю вже використовувалася на практиці і привела до масових рубок лісів вздовж залізниць, міст і річок³.

Для виконання постанов РПО СРСР від 12 липня 1929 р. і 27 серпня 1929 р. було прийнято рішення Народного комісаріату землеробства УРСР від 12 листопада 1929 р., яким був створений Всеукраїнський державний лісогосподарський трест (Укрдержліс)⁴. Він став правонаступником ВУПЛ, йому перейшли всі структури ВУПЛ, виробнича частина, активи і пасиви.

Другим кроком на шляху створення єдиної вертикалі управління лісовим господарством союзних республік стало утворення Державного Всесоюзного Об'єднання лісової і деревообробної промисловості (ДВОЛДП). Його статут був затверджений постановою ВРНГ СРСР від 17 лютого 1930 р.⁵ На чолі об'єднання знаходилося правління, що складалося з 11 членів, включаючи голову і трьох заступників, що призначалися керівництвом ВРНГ СРСР. Правління об'єднання лісотрестами в союзних республіках, вело адміністративну, планову й оперативну роботу відомства (п.10).

Третім кроком з реформування управління лісової галузі стала спільна постанова ЦВК і РНК СРСР від 3 вересня 1930 р. «Про організацію Лісової промисловості й Лісового господарства Союзу РСР»⁶. В управління ВРНГ СРСР передавалися всі державні лісові фонди союзних республік, весь управлінський апарат лісової галузі, майно і фінансові кошти, об'єднання, трести, всі підприємства лісової промисловості, науково-дослідні інститути, навчальні організації лісової промисловості та лісового господарства (п. 2). У додатку «Б» законодавчого акту,

в числі переданих трестів згадані «Укрдержліс», якому підпорядковувалися всі лісництва держлісфонду УРСР і «Укрдеревооб'єднання», до складу якого входили українські лісопереробні підприємства. У ведення нового відомства не потрапили лише ліси місцевого значення, захисні, розташовані вздовж берегів річок, водойм, що стримують силучі піски, ліси, віднесені до курортів. На практиці в силу відсутності кадастру лісів складно було визначити, до якої групи слід віднести той чи інший лісовий масив.

Для керівництва всім комплексом лісових і лісопереробних підприємств згідно постанови ЦВК і РНК СРСР від 3 вересня 1930 р. на основі рішення ДВОЛДП створювалося Державне Всеоюзне об'єднання лісової промисловості та лісового господарства «Союзліспром», статут якого був затверджений постановою ВРНГ СРСР від 8 вересня 1930 р.⁷ У руслі політики укрупнення відомств постановою президії ВРНГ СРСР від 3 вересня 1930 р. № 1562 у видання «Союзліспрома» були передані підприємства лісохімічної промисловості⁸.

Створена в результаті реорганізації управлінська структура була вкрай громіздкою, що стало ясно вже в перший рік її роботи. З метою виправлення ситуації вище керівництво СРСР ухвалило рішення про створення більш ефективної системи управління. Згідно з постановою ЦВК і РНК СРСР від 20 грудня 1930 р. «Про розроблення положення про управління лісами і лісовою промисловістю»⁹ ВРНГ доручалося у двомісячний термін розробити положення про управління лісами і лісовою промисловістю і внести документ на затвердження РНК СРСР.

Прийняте 31 липня 1931 РНК СРСР Постанова «Про організацію лісового господарства»¹⁰ внесло деяку впорядкованість в лісоуправління. Всі лісові масиви СРСР ділилися на дві частини: 1) лісопромислову, яка перебувала під управлінням ВРНГ і 2) лісокультурних, яка полягала у веденні Народного комісаріату землеробства (НКЗ) СРСР. Такі ліси припускали обмежену експлуатацію, що відповідно до п. 8 Постанови означала тільки поступове скорочення обсягів рубок. Лише до 1935 р. планувалося зрівняти обсяги рубок та щорічного приросту, тобто вийти на науково обґрунтоване співвідношення цих величин. Щодо лісів УРСР, як зазначалося в п. 9, повністю заборонялися рубки, в межах однокілометрової зони вздовж течії р. Дніпро, а також у водоохоронних зонах.

При цьому, в першу категорію потрапили ліси Полісся та північної частини Правобережжя, всього близько 1.104.6 тис. га. Така градація завдала невеликим за площею українським лісам непоправної шкоди. Експлуатація українських лісів з наявністю значних перебудов в роки першої п'ятирічки, згідно з даними директора департаменту лісового УНР, проф. Б. Г. Іваницького, призвела до катастрофічного зменшення стиглої деревини і різкого збільшення з 25 до 57% молодих дерев¹¹, що означало необхідність негайного припинення всіх рубок. Іншим негативним наслідком цього законодавчого акту, як вказує П. Г. Вакулюк, стало скорочення 112 лісництв, що призвело до погіршення управління цим природним ресурсом¹².

Провідні українські лісівники висловлювали невдоволення швидкими непродуманими рішеннями союзного керівництва, що стало приводом для початку репресій в галузі. В кінці 1929 р. органи ДПУ заарештували відомого вченого завідувача відділом лісокультури ВУПЛ В. Я. Гурського, на початку 1930 р. – заступників начальника ВУПЛ, професорів О. І. Колесникова і Б. О. Шустова, дещо пізніше завідувача відділом лісовпорядкування І. С. Коваленко, завідувача бюро статистики та економіки Б. П. Падалку і багатьох інших лісничих. Нарешті,

31 січня 1931 р. заарештували видатного вченого лісівника, професора Г. А. Марченко, організатора і першого начальника ВУПЛ, який одночасно керував лісовою підсекцією Держплану УРСР. У результаті фізичного та психологічного тиску всі заарештовані, крім Б. П. Падалки, зізналися в контрреволюційній і шкідницькій діяльності. Сутність звинувачень складалася в неправильному підборі даних для першого п'ятирічного плану, підрахунок обсягів рубок і те, що заарештовані намагалися зберегти лісову галузь як самостійну. 14 червня 1930 р. Верховний Суд УРСР під головуванням К. М. Карлсона, заступника народного комісара внутрішніх справ України, виніс вченим обвинувальний вирок і засудив їх до тривалих термінів тюремного ув'язнення (згодом головуєчий сам був репресований).

Слабкою ланкою в системі управління залишалася підготовка кадрів для роботи в галузі. Практика масових чисток призвела до того, що станом на 1930 р. тільки 15% інженерно – технічного персоналу мали вищу освіту, 50% – середню спеціальну, а 35% тільки початкову освіту¹³. У число працівників із середньою спеціальною освітою входили випускники діялі до 1930 р. Всеукраїнських курсів лісових управлінь з терміном навчання 2,5 – 3 місяці.

Результатом репресій 30-х років стало закриття цих курсів, а також, як писалося в тодішній радянській пресі: «рупора шкідників» журнал Український лісовод.

У наприкінці 1931 р. – початку 1932 р. відбулися серйозні зміни в структурі управління народним господарством СРСР. Постановою ЦВК і РНК від 5 січня 1932 р.¹⁴ був ліквідований ВРНГ, а замість нього створено народні комісаріати важкої, легкої та лісової промисловості. На республіканському рівні утворювалися тільки наркомати легкої промисловості, а важка і лісова промисловість залишалася у віданні союзних органів.

Керівником наркомату лісової промисловості став старий більшовик С. С. Лобов, який був спеціалістом не стільки в лісовій галуззі, скільки в роботі репресивних органів. Так, в період з 1919 по 1921 рр. займав посаду голови Башкирського ЧКа, потім був народним комісаром внутрішніх справ Башкирії. Про низький рівень кваліфікації сталінського наркома свідчать його статті і виступи. Так, в статті для журналу «Большевик» С. С. Лобов писав: «Впровадження наукових принципів у практику лісового господарства приведе до зриву завдань по розгортанню лісової промисловості, а тому треба викинути з ужитку в науці всяких там Морозових і Орлових»¹⁵.

Принизливо відгукучись про корифеїв лісівництва, сталінський нарком володів реальною владою і давав вказівки рубати ліс за потребою, не рахуючись ні з якими нормами і правилами¹⁶. Саме за вказівкою С. С. Лобова, як вказує П. Г. Вакулюк, в галузі почався перегляд всіх нормативних документів, що регламентували рубки і лісовпорядкування¹⁷. Метою цієї роботи було зміна законодавчої бази щодо спрощення проведення масових рубок, зменшення віку дерев, що потрапляють під них.

Посилення централізаторського початку в управлінні лісовою галуззю знайшло відображення в постанові РНК СРСР від 28 травня 1932 р., яким було затверджено «Положення про уповноважених народного комісаріату лісової промисловості при радах народних комісарів союзних і автономних республік і при крайових (обласних) виконавчих комітетах»¹⁸.

За своїми функціями, згідно з п. 2 нормативного документа, ці посадові особи

керували на місцях лісовою промисловістю і структурами експлуатуючими ліси, що знаходилися в системі цього відомства. При уповноваженому створювалося управління, до якого входили структури, які раніше були частиною ЦУЛ, в УРСР – ВУПЛІ, а також наркомату землеробства.

Уповноважені одночасно підпорядковувалися двом органам державної влади – наркомату лісової промисловості і Радам Народних Комісарів союзних республік. Аналогічний розподіл повноважень передбачалося на рівні автономної республіки і області. В УРСР такий орган управління називався Управління уповноваженого Наркомліспрому СРСР при Радноркомі України і проіснував до 1936 р.

Цілком зрозуміло, що така організаційна структура, що підпорядкована одночасно двом інстанціям не могла ефективно проводити свою роботу і ця модель потребувала своєї реорганізації.

З метою регламентації функцій нового відомства і його структури 17 вересня 1932 р. РНК СРСР прийняв постанову «Положення про народний комісаріат лісової промисловості»¹⁹. Згідно п. 2 законодавчого акта, на цей наркомат покладалися функції: 1) управління держлісфонду, 2) управління всіма підприємствами пов'язаними з переробкою деревини, в тому числі меблевим, целюлозним і лісохімічна, 3) загальне планування всіх робіт пов'язаних з лісами та переробкою деревини; 4) керівництво капітальним будівництвом, 5) керівництво організацією праці; 6) регулювання збуту лісової продукції; 7) облік і звітність по всіх підприємствах галузі. Як зазначалося в п. 3 управління галуззю велося по чотириланкової структурі. Перша ланка – народний комісар лісової промисловості і колегія, друге – головні управління, третє – уповноважені наркомату в союзних республіках; четверте – система підприємств, лісгоспів та інші підрозділи на місцях.

Розгляд внутрішньої структури цього суперведомства показує наявність у ній численних підрозділів, які формально підпорядковувалися єдиному органу управління, але їх повноваження і завдання були слабо пов'язані між собою. Виходячи з цього, постановою ЦВК і РНК СРСР від 19 вересня 1934 р. «Про реорганізацію народного комісаріату лісової промисловості та його лісових органів» регламентувалися зміни в структурі цього відомства²⁰. Так, ліквідувався інститут уповноважених наркомліса в союзних республіках, який по суті був зайвою ланкою в системі управління. Крім цього в УРСР, відповідно до п.3 скорочувалися трести «Днепролісосплав» і «Укрмеблі». Решта українських лісів розподілялися між трьома трестами «Українліс», який увійшов в систему Головного управління лісозаготівель і сплаву районів з переважанням твердих і цінних порід і трестом «Укр-дерев» підлеглих Головному управлінню лісопиляння і лісообробка і трест «Укр-бум», який входив до системи Головного управління целюлозно-паперової промисловості.

Ефективна робота лісової галузі тісно пов'язана з вирішенням питань боротьби з пожежами, шкідниками, хворобами, а також підготовки насіння і саджанців для лісовідновлення. За даними А.С. Тихонова, в кінці 20-х років цей напрям діяльності різко скоротився за своїми обсягами, відповідні підрозділи, що були в республіканських управліннях піддалися скороченню, а лісокультурні роботи виконувалися погано, або взагалі не проводилися²¹. Особливо великі втрати деревини припадали на вже зібрану лісопродукцію, яку вчасно не вивозили і частина якої призначалася на лесоекспорт. З цієї причини 3 серпня 1932 р. постановою

Ради Праці і Оборони при народному комісаріаті лісової промисловості утворювалася постійна міжвідомча комісія з боротьби з шкідниками, хворобами лісів і лісопродукції, а також по лісонасінневої справі²². До її складу увійшли постійні представники чотирьох найбільших лісокористувачів: народних комісаріатів важкої, лісової промисловості, шляхів сполучення і землеробства. З часом ця організаційна структура отримала свій постійний статус і сьогодні в системі Державного агентства лісонасінна інспекція та Державне спеціалізоване лісозахисне об'єднання. Нормальна робота по управлінню лісами неможлива без урахування всіх підприємств, що займаються заготовками та експлуатацією лісів. У той історичний момент питання відомчої приналежності лісів стояли настільки гостро в Радянському союзі, що РНК СРСР 2 вересня 1934 р. прийняв постанову «Про облік роботи всіх лісозаготівників СРСР»²³. Документом передбачалося покласти на Центральне управління народного господарського обліку Держплану СРСР вести поквартальний облік усіх лісозаготівельників. Згідно п.2 всі народні комісаріати і відомства, що заготовляють в рік понад 1 тис. куб. деревини зобов'язувалися передавати в Держплан зведення про їх роботу. При цьому п.4 законодавчого акта вказував, що особи винні в порушенні форм та термінів подання документів можуть залучатися до кримінальної відповідальності на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 27 листопада 1935 р.

Отже, період з 1929 по 1934 рр. характеризувався проведенням багатоетапної реорганізації системи управління українськими лісами. Метою реформування системи управління була передача всіх повноважень від союзних до загальнореспубліканських відомств. Реформування відбувалося в чотири етапи, на кожному з яких приймалося кілька законодавчих актів часто дублюючи, або скасовуючи попередні нормативні документи.

Перший – підготовчий етап – створення республіканського тресту «Укрліс» в 1929 р. став частиною всесоюзного відомства.

Другий етап полягав у поєднанні лісових і підприємств, що експлуатують ліс в одну організацію.

Третій етап – об'єднання раніше створеного відомства «Союзліс» з організаціями лісопереробної промисловості.

Четвертий етап – виділення зі складу ВРНГ в 1932 р. окремого відомства – народного комісаріату лісової промисловості, який об'єднав всі підприємства пов'язані з лісами, їх експлуатацією і переробкою деревини.

Результати проведення реформи 1929 – 1934 рр. виявилися негативними для екологічного стану українських лісів, т. я. плани, що спускалися на місця не могли бути виконані через виснаженість цього природного ресурсу. Проведення реформи супроводжувалося репресіями та чистками, що негативно вплинула на рівень кваліфікації фахівців і погіршило якість управління українськими лісами.

Завданням подальших досліджень є вивчення другої реформи управління українськими лісами, яка почалася з 1936 р.

1. СУ СССР. – 1929. – № 48. – Ст. 418. 2. СУ УССР. – 1929. – № 4. – Ст. 43. 3. Кіндюк Б. В. Історія українського лісового законодавства. Часи визвольних змагань та період НЕП 1917-1929 рр. – Одеса: Фенікс, 2011. – 168 с. 4. СУ СССР. – 1929. – № 59. – Ст. 550. 5. СУ СССР. – 1930. – № 15. – Ст. 111. 6. СУ УССР. – 1930. – № 15. – Ст. 465. 7. СУ СССР. – 1930. – № 50. – Ст. 309. 8. *Постановления и распоряжения центральных органов по вопросам лесной промышленности и торговли «Об организации лесной про-*

мышленности и лесного хозяйства» / Лесопромышленное дело. – 1931. – № 1. – С. 78. **9.** СУ СССР. – 1930. – № 1. – Ст. 5. **10.** СУ УССР. – 1931. – № 46. – Ст. 313. **11.** *Іваницький Б.* Ліси і лісове господарство на Україні. – Варшава, 1936. – Т. 2. – С. 105. **12.** *Вакулук П. Г.* Нариси з історії лісів України. – Фастів: Поліфаст, 2000. – С. 269. **13.** Там само. – С. 341. **14.** СУ СССР. – 1932. – № 1. – Ст. 4. **15.** Большевик. – 1932. – № 10. – С. 2. **16.** *Вакулук П. Г.* Цит. праця. – С. 268. **17.** Там само. **18.** СУ СССР. – 1932. – № 43. – Ст. 256. **19.** СУ СССР. – 1932. – № 71. – Ст. 437. **20.** СУ СССР. – 1934. – № 48. – Ст. 371. **21.** *Тихонов А. С.* История лесного дела. – Калуга: Гриф, 2007. – 328 с. **22.** СУ СССР. – 1932. – № 66. – Ст. 401. **23.** СУ СССР. – 1934. – № 46. – Ст. 365.