

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ В ПЕРІОД ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІЙНИ

Історичні аспекти організаційно-правових засад радянського державного управління у сфері економіки й охорони природи, на перший погляд, належним чином уже вивчені. Так, у роботах Л. І. Дембо, В. Л. Мунтяна, В. І. Лозо, О. І. Логвиненко, С. А. Генсирука, П. Г. Вакулюка, А. Г. Солдатова, Г. Н. Редька, В. Е. Борейка, В. П. Шлапака продемонстровані й проаналізовані окремі аспекти управління лісовою галуззю в історії України радянських часів. Разом із тим рано вести мову про наявність повної об'єктивної наукової картини цієї доби вітчизняного лісового права. По-перше, історіографія того періоду щодо порушеного питання відрізнялася як догматизмом висновків, так і прямим приховуванням фактів, що не вписувалися в концепцію безпроблемного поступального розвитку радянського права. Ідеологічна спрямованість не дозволяла правознавцям дати об'єктивну оцінку наслідків прийняття нормативно-правових актів, що регламентували ство-

рення органів управління лісовою галуззю. Крім того, давалися ознаки обмеження джерельної бази досліджень. Тільки щонавдало стали доступними документи, які свідчать про хижацьке знищення лісових ресурсів радянськими органами управління. Тому плям «білих» (а ще більш «чорних») в історії розвитку як лісової справи, так і лісового законодавства цілком достатньо. До того ж, катастрофічний стан українських лісів сьогодні тісно пов'язаний з недосконалістю системи органів управління лісовою галуззю, яка багато в чому відтворює радянську управлінську систему. Без адекватної оцінки історичного багажу останньої неможливим є її реформування. Цими обставинами й пояснюється актуальність теми, до якої звернувся автор статті.

Метою даної публікації є вивчення нормативно-правових підвалин формування й функціонування радянських організаційних структур з управління лісовою галуззю в період громадянської війни.

Аналіз масиву нормативно-правових актів, виданих органами влади РСФСР у ці роки, дозволяє виділити 3 періоди розвитку органів управління лісовою галуззю: (1) становлення організаційних структур, (2) період стабілізації, (3) період мілітаризації або переходу галузі на воєнний стан.

Період становлення. Початком створення організаційних структур з управління лісами вважається 26 жовтня 1917 г. – дата прийняття Другим Всеросійським з'їздом Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів Декрету «Про землю».

У Селянському наказі про землю, який став частиною цього документа, декларувалася націоналізація лісів, а також створення нових організаційних структур з управління лісовою галуззю [3, с. 7]. Більш детально їх функції зазначені Головою Ради Народних Комісарів РРФСР В. І. Леніним у листі від 5 квітня 1918 р.: «Усім Радам робітничих, селянських і солдатських депутатів» [2, с. 15]. Зберегалася централізована система управління лісовою галуззю, але замість колишнього Лісового департаменту Російської імперії створювалося Центральне управління лісами (ЦУЛ). Од-

ним з пунктів цього листа заборонялося масове звільнення фахівців лісової справи й відсторонення від роботи окремих працівників без вагомих підстав. Важливим наслідком прийняття документа стало збереження на робочих місцях цінних кадрів лісових фахівців.

В іншому документі (що теж одержав назву «ленінського») – декреті РНК РРФСР від 14 травня 1918 р. «Про ліси» у статтях 73-76 закріплювались обов'язки і структура Центрального управління лісами [3, с. 9].

Період стабілізації. Воєнні дії періоду громадянської війни вимагали призову громадян до лав Червоної Армії. З метою збереження особового складу лісової галузі 4 грудня 1918 р. Рада Праці й Оборони (в подальшому в документах використовувалася скорочена назва цього органу – Рада Оборони) видала припис про припинення призову до Червоної Армії фахівців лісової галузі, робітників і службовців, які брали участь у заготівлі дров [1; т. 4, с. 143]. У таблиці 1 наведені нормативно-правові акти, які послужили підґрунтям для створення або реорганізації органів радянського державного управління лісовою галуззю.

Законодавчі акти, які регулювали діяльність органів управління лісовою галуззю за часів громадянської війни

№	Назва документа	Вид акта	Дата видання й номер
1	Усім Радам робітничих, селянських та солдатських депутатів	Лист Голови РНК РРФСР	5 квітня 1918 р.
2	Про ліси	Декрет РНК РРФСР	14 грудня 1918 р., №60
3	Про призупинення призову до Червоної Армії спеціалістів лісової галузі, робітників і службовців, які беруть участь у заготівлі дров	Припис РНК РРФСР	4 грудня 1918 р., №60
4	Про заснування Головного лісового комітету	Постанова РНК РРФСР	7 грудня 1918 р., №120
5	Про звільнення від призову до Червоної Армії робітників та службовців, зайнятих на сплавах дров та лісових матеріалів	Постанова РНК РРФСР	12 апреля 1919 р., №42
6	Усім виконкомам, Радам народного господарства, губернським і повітовим лісовим комітетам не еухильно виконувати розпорядження Головного лісового комітету у справі заготівлі дров та лісових матеріалів і місцевим органам не втручатися у роботу лісових комітетів	Припис Президії ВЦВК РРФСР	5 травня 1919 р., №87
7	Про оголошення призваними на військову службу всіх робітників та службовців Головного лісового комітету й підпорядкованих йому установ та підприємств із залишенням їх за місцем служби	Постанова Ради Оборони РРФСР	27 червня 1919 р., №173
8	Про заходи впорядкування роботи всіх установ, які працюють з палива	Постанова Ради Оборони РРФСР	12 листопада 1919 р., №176
9	Про залучення до заготівлі дров усіх лісових органів Народного комісаріата землеробства на підставі повної мілітаризації співробітників лісового відомства	Декрет РНК РРФСР	21 листопада 1919 р., №193
10	Про діяльність Лісколегії	Постанова Ради Оборони РРФСР	2 грудня 1919 р., №14
11	Про залучення лісничих до лісозаготівельних робіт	Постанова Ради Оборони РРФСР	12 березня 1920 р., №117
12	Про утворення ударних груп лісових комітетів	Постанова Ради Оборони РРФСР	7 липня 1920 р., №99

Розв'язання проблем, пов'язаних з постачанням палива, вимагало реорганізації органів управління лісовою галуззю шляхом розподілу функцій технічного контролю, лісовпорядкування й лісозаготівлі. Для вирішення поставленого завдання 27 грудня 1918 р. була видана постанова РНК РРФСР «Про заснування Головного лісового комітету» (далі – ГЛК) [1; т. 4, с. 263], в якій були сформульовані цілі створення цієї нової організаційної структури: (а) заготівля лісу, (б) управління лісовою промисловістю, (в) регулювання постачання дров. Вищою інстанцією для ГЛК була Вища Рада народного господарства (далі – ВСНГ). Створеному органу було передано декілька відділів Центрального управління лісами (далі – ЦУЛ): лісоінженерне відділення, лісозаготівельні організації й деревообробні підприємства.

Згідно з п. 3 зазначеної постанови ЦУЛ з його губернськими, повітовими й волосними лісовими підвідділами та лісництвами залишався в підпорядкуванні Народного комісаріату землеробства (далі – НКЗ). При цьому в справі заготівель лісу ЦУЛ повністю підкорявся розпорядженням ГЛК, а радянським органам на місцях ставилося завдання по створенню лісових відділів при губернських Радах Народного Господарства. До

складу керівництва ГЛК відповідно до п. 5 згаданої постанови входили голова, 4 члени, призначувані Президією ВСНГ, а також представник Народного комісаріату землеробства. Цей орган управління одержав право запрошувати на свої засідання представників інших відомств і різних організацій.

Основним завданням ГЛК було вжиття надзвичайних заходів для збільшення заготівель лісу. Із цією метою йому дозволялося проводити мобілізацію робочої сили й технічних засобів. Про важливість документа свідчить той факт, що підписали його голова РНК РРФСР В. І. Ленін, Голова ВСНГ О. І. Риков, Народний комісар землеробства С. П. Серєда й керуючий справами РНК В. Д. Бонч-Бруєвич.

З посиленням кризових явищ в економіці країни діяльність органів управління лісовою галуззю набула стабільності. Так, 19 лютого 1919 р. РНК РСФСР видав припис «Виконавчим комітетам, раднаргоспам про введення з 1 березня 1919 р. загальної трудової повинності на заготівлі та доставці дров для залізниць» [1; т. 4, с. 630]. Відповідно до нього органи місцевої влади разом з представниками ГЛК одержали право мобілізувати працю населення у віці від 18 до 50 років на заготівлю й доставку дров. На відділі ГЛК покладался

обов'язок установлювати місця вирубки дерев, контролювати об'єм дров і бути присутнім при їх здачі на заготівельні пункти і станції. За відхилення від виконання законодавчого акта встановлювалося покарання у виді штрафу в 500 руб. Та одного місяця ув'язнення в концентраційному таборі. Співробітники ГЛК, які виявили повільність, нерозпорядливість при виконанні робіт, зазнавали покарання з боку органів Надзвичайної комісії. Окремий пункт документа забороняв волосним і сільським Радам, повітовим і губернським виконкомом обговорювати його зміст, а лише вимагав прийняти до негайного виконання. Репресивну спрямованість цього припису підкреслює список керівників, підписаний: В. І. Леніним – Головою РНК РРФСР, Г. І. Петровським – Наркомом внутрішніх справ, представником Надзвичайної комісії на залізничному транспорті В. Фоміним і головою ГЛК А. Ломовим.

У своїй діяльності радянські керівники вважали основним практичним способом управління країною застосування репресивних методів. До них слід віднести постанову РНК від 12 квітня 1919 р. «Про звільнення від призову до Червоної Армії робітників та службовців, зайнятих на сплавах дров і лісових матеріалів» [1; т.5, с. 75]. Ней-

тральна ніби назва цього правового документа суперечить його жорсткому змісту. Насправді ж цей нормативний акт передбачав заміну від призову до Червоної Армії на мобілізацію всіх співробітників ГЛК, зайнятих на сплаві лісоматеріалів. Окремим його пунктом усі категорії працівників, зайняті на сплаві, вважалися мобілізованими й не мали права самовільно залишати доручені їм роботи. Ця постанова передбачала сувору міру відповідальності – суд революційного військового трибуналу за залишення місця роботи чи ухилення від своєчасної явки. При цьому посадові особи, які видали документи, що звільняли від призову, мали відповідати за законом як за приховування дезертирів. По кожному призовникові уповноважені ГЛК зобов'язувалися негайно надсилати дані до губернського військового комісаріату.

Однією з характерних рис радянської системи управління був факт наявності різних відомств, що займалися розв'язанням однакових питань. У діючій на той момент системі управління використанням лісових ресурсів займалися: місцеві органи влади, Ради народного господарства, лісові комітети, Рада Праці й Оборони й низка інших відомств. Така структура управління створювала хаос і

відсутність виконавчої дисципліни. Виходячи із цього 5 травня 1919 р. Президія Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету (ВЦВК) видала припис «Усім виконкомам, Радам народного господарства, губернським і повітовим лісовим комітетам неухильно виконувати розпорядження Головного лісового комітету в справі заготівлі дров і лісових матеріалів і місцевим органам не втручатися в роботу лісових комітетів» [1, т. 5, с. 157].

Відповідно до п. 1 цього нормативно-правового акта Головного лісового комітет став єдиним органом, що відав заготівлею й постачанням лісових матеріалів і деревним паливом. Місцевим органам влади категорично заборонялося втручатися в лісові заготівлі і ставилося завдання точно виконувати всі циркуляри й розпорядження ГЛК. Губернські й повітові лісові комітети зобов'язувалися надавати на затвердження ГЛК всі свої плани і програми лісових розробок. Їм заборонялося вносити свої власні виправлення і зміни до розпоряджень ГЛК без одержання на це його згоди. У випадку виникнення протиріч між органами управління передбачався обов'язок негайно звертатися за роз'ясненнями до ГЛК й діяти винятково в рамках отриманих від цього органу роз'яснень і вказівок. Згідно п. 5

названого припису земельні ділянки й лісові комітети за вказівкою ГЛК мали негайно відводити ділянки для лісових розробок. Окремим пунктом документа передбачалася відповідальність усіх винних осіб за порушення останнього, а саме – передачі їх до суду революційного військового трибуналу. Необхідність координації всіх гілок влади доводить той факт, що під документом поставили підписи 3 вищі керівники країни: – М. І. Калінін – Голова ВЦВК, В. І. Ленін – Голова РНК і О. І. Риков – Голова ВСНГ.

Період милітаризації. Розгортання громадянської війни призвело до подальшої милітаризації всіх галузей економіки. Так, 27 червня 1919 р. була прийнята постанова Ради Робочої та Селянської Оборони «Про оголошення призваними на військову службу всіх робітників та службовців Головного лісового комітету та підлеглих їм установ і підприємств із залишенням їх за місцем служби» [1; т. 5, с. 314], в якій передбачалося, що всі робітники та службовці установ і підприємств, підлеглих ГЛК й Головному управлінню палива (далі – ГУП), незалежно від їх віку вважалися призваними на військову службу. При цьому за ними зберігалися робочі місця, на яких вони перебували на момент видання постанови. Керівники цих установ і підприємств

зобов'язувалися протягом двотижневого строку передати до повітових військкоматів списки всіх своїх співробітників. У випадку сприяння цих керівників ухиленню громадян від призову або примусових робіт вони мали відповідати за законом, як приховуючи дезертирів. Усі призвані на службу не мали права самовільно залишати робоче місце й зобов'язувалися виконувати середню норму виробітку, встановлену за вказівками ГЛК.

Виконання настільки жорстких нормативно-правових актів, що повністю ігнорували права трудящих, було немислимим без допомоги репресивних органів. Нормативним актом, що ставив під контроль Всеросійської Надзвичайної Комісії (далі – ВНК) усі установи, що займалися лісозаготівлями, стала постанова Ради Оборони від 12 листопада 1919 р. «Про заходи впорядкування роботи всіх установ, що працюють з палива» [1, т. 6, с. 268]. У ній ставилося завдання по впорядкуванню роботи всіх організацій, що займалися заготівлею лісу і збиранням палива. Розпорядок роботи цих установ змінювався на військовий, вводилися добові чергування. На всі запити щодо палива потрібно було давати відповіді протягом 6-ти годин з моменту їх одержання. На транспортні відділи ВНК покладався

контроль над виконанням усіх розпоряджень, що стосувалися постачання паливом залізниць. Цій організації доручалося обстежити всі паливні запаси в районах залізниць, спостерігати за правильною витратою паливних матеріалів, сприяти уповноваженим ГЛК, передавати винних у невиконанні рішень ГЛК суду військового революційного трибуналу.

Незважаючи на постанову Ради Оборони від 27 червня 1919 р. про призов на військову службу всіх співробітників лісової галузі, палива в країні не вистачало й більшовицькі керівники вирішили розширити коло осіб, які підлягають мобілізації. Так, 21 листопада 1919 р. В. І. Ленін підписав декрет РНК РРФСР «Про залучення до дров'яних заготівель усіх лісових органів Народного комісаріату землеробства на основі повної мілітаризації співробітників лісового відомства» [1; т. 6, с. 305]. Декрет стосувався співробітників ЦУЛ, яких не торкнулася попередня мобілізація. До лісозаготівель залучалися всі співробітники лісництв, їх технічний персонал. Змінювалася організаційна структура ЦУЛ, оскільки ліквідовувалися всі повітові лісові відділи. У кожній губернії створювалися колегії губліскомів з представників земельних відділів, Рад народного господарства, профспілок. Ана-

логічно були створені 2 Всеросійські органи управління лісовою галуззю – колегія ЦУЛ і Президія Головліському. До складу першого входили: представники Народного комісаріату землеробства, ВСНГ, завідувач технічного відділу ЦУЛ, представники Головліському і Всеросійської Ради профспілок. Президія Головліському мала приблизно такий же склад.

Вирішення спірних питань покладалося на особливу нараду у складі голови ВСНГ та 3-х наркомів: землеробства, шляхів сполучення і продовольства. Зрозуміло, що настільки складна ієрархічна структура управління галуззю, що включала 3 практично паралельні органи управління, не могла ефективно працювати. Доказом постійної плутанини стала постанова Ради Оборони від 2 грудня 1919 р. «Про діяльність Лісколегії» [1; т. 4, с. 566], яка намагалася вирішити питання, що явно не стосувалися повноважень цього органу управління. Приміром, у її п. 2 перед Народним комісаріатом землеробства ставилося завдання з виконання приписів ВСНГ, тобто йшлося про 2 відомства, яким Лісколегія не мала права давати будь-які вказівки, а п. 3 постанови попереджав увесь склад ЦУЛ про відповідальність за тяганину, а у випадку її повторення загрожував арештом і судом. У той же

час п. 4 ставив перед Лісколегією дріб'язкове для такого рівня документа завдання: проводити перевірки щодо наявності пил і сокир у всіх організаціях.

Незважаючи на вжиті такі жорсткі заходи, більшовицьке керівництво не могло налагодити постачання країни паливом та енергетичними ресурсами. З метою вирішення цього питання комуністичні лідери змінили функціональні обов'язки всього персоналу галузі й перетворили їх на порубників лісу. Для цього 12 березня 1920 р. Рада Оборони видала постанову «Про залучення лісничих до лісозаготівельних робіт» [1; т. 7, с. 551], у п. 1 якої оголошувалася догана всьому особовому складу Головліському за недбале ставлення до виконання постанови Ради Оборони від 21 листопада 1919 р. «Про залучення лісничих до лісозаготівель». Як і в попередньому документі всіх співробітників відомства попереджали про притягнення їх до суду – на цей раз уже «за відсутність заповідливості в роботі».

За п. 2 указаної постанови змінювалися функціональні обов'язки лісничих. Зокрема, перед ними ставилося завдання по вирубці і здачі державі не менше 5 м³ деревини. Контроль над виконанням цього драконівського законодавчого акта доручався органам ВНК, співробітників якого

зобов'язували контролювати роботу лісничих, а у випадку невиконання виробничих норм провадити арешти. Передбачалося складання органами ВНК щомісячного звіту з виконання на місцях постанови, який мав направлятися до Ради Оборони.

У радянський період широко практикувався метод вирішення складних проблем, побудований на створенні ударних груп. Такий підхід знайшов застосування в постанові Ради Оборони від 7 червня 1920 р. «Про утворення ударних груп лісників» [1; т. 9, с. 202], якою передбачалося створення органами Головліському ударних груп у районах залізниць, у тому числі тих, що проходять по Україні: Київсько-Воронезькій та Південно-Західній. Завданням цих організаційних структур було проведення ударними темпами лісозаготівель і постачання дров до відділень залізниць. Як і в більшості радянських нормативно-правових актів цього періоду, документом передбачалося використання репресивних і примусових методів. Наприклад, п. 3 цього документа регламентував застосування праці військо-

вополонених, а в разі їх малої чисельності – проведення трудової мобілізації серед місцевого населення. Забезпечення ударних груп гужовим транспортом упорядковувалося шляхом проведення через Головкомпрацю трудової й гужової повинності, тобто безоплатне використання праці селян, їх підвод і коней.

За підсумками дослідження нормативно-правових документів, що регулювали створення радянських державних органів управління лісовою галуззю в період громадянської війни, можемо зробити наступні висновки:

У процесі розвитку органів управління простежуються 3 стадії, що різняться спрямованістю розглянутих нормативно-правових актів, які регламентували їх функції, а саме: становлення, стабілізацію й мілітаризацію. Управлінням лісовою галуззю займалися декілька відомств, функції яких не були досить чітко окреслені, що викликало хаос і брак виконавчої дисципліни. Методи управління лісовою галуззю відрізнялися репресивним характером і повністю ігнорували елементарні права лісничих і технічного персоналу.

Список літератури: 1. 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. 2. Колданов В. Я. Очерки истории советского лесного хозяйства. – М. : Экология, 1992. – 256 с. 3. Ленский Л. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917 – 1945). – М., 1947 – 327 с.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОЙ ОТРАСЛЬЮ В ПЕРИОД ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ Киндюк Б. В.

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования процесса создания органов управления лесной отраслью в период гражданской войны. Выполнен анализ содержания нормативно-правовых актов, регулировавших их функции и полномочия, а также выделено три периода правотворчества, отличающихся по направленности.

Ключевые слова: органы управления, лесная отрасль, правовое регулирование, гражданская война.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF FORESTRY ADMINISTRATION DURING THE CIVIL WAR Kindyuk B. V.

Issues of legal regulation on forming of forestry administration bodies creation proces during the Civil War are examined in the article. Content analysis of legal acts that regulate their functions and powers is fulfilled, as well as three different periods of law-making are distinguished according to their direction.

Key words: administration bodies, forestry, legal regulation, Civil War.

Надійшла до редакції 10.01.2011 р.