

# Правове регулювання

## лісокористування в УРСР у період непу



### Б. В. Киндюк

кандидат юридичних наук, доктор географічних наук, професор кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Маріупольського державного університету

На основі нормативно-правових актів проаналізовані тенденції розвитку радянського лісового права у 1920-ті рр. Здійснена періодизація правотворчості в сфері лісокористування та порівняння законодавства 1920-х рр. із сучасним українським законодавством.

**Ключові слова:** лісове право, нова економічна політика, лісокористування.

На основе нормативно-правовых актов проанализированы тенденции развития советского лесного права в 1920-е гг. Осуществлена периодизация правотворчества в сфере лесопользования и сравнение законодательства 1920-х гг. с современным украинским законодательством.

**Ключевые слова:** лесное право, новая экономическая политика, лесопользование.

*Tendencies of Soviet Forest Law development are analysed on the ground of normative legal acts in 1920. Periodization of lawmaking in forestry sphere and comparison legislation in 1920 and current legislation are made.*

**Keywords:** Forest Law, New Economic Policy, forest exploitation.

**А**ктуальність теми нашої статті зумовлена необхідністю дослідження історичних джерел сучасного лісового права. Правове регулювання використання лісів відіграє ключову роль у збереженні та збільшенні цього цінного природного ресурсу. Обраний для дослідження період є цікавим і значущим для сучасності тим, що саме тоді відбувалося становлення українського лісового права, при цьому – в умовах хоча й обмеженого, але все-таки ринкового господарювання.

Окремі аспекти проблеми розглянуті в роботах Л. І. Дембо, В. Л. Мунтяна, В. І. Лозо, О. І. Логвиненко, С. А. Генсирука, Г. І. Редько, П. Г. Вакулюка, В. П. Шлапака, але системний її виклад і узагальнення дотепер не проводилися.

На формування радянського лісового права в 1920-х рр. вплинув комплекс різноманітних факторів.

По-перше, таким об'єктивним за своєю природою фактором став незадовільний стан українських лісів. Протягом Першої світової та громадянської воєн лісозбереження та лісовідтворення було припинено. Ліси по-хижацьки вирубувалися при всіх численних урядах, що контролювали в різні часи територію України. За деякими підрахунками, приблизно 60% лісів, що росли в Україні до 1914 р., були вирубані або постраждали в результаті лісових пожеж [3]. Збезлісення багато в чому визначило тяжку ситуацію в сільському господарстві, зокрема – підсилило засуху 1921 р.

По-друге, важливим політичним фактором стала зміна курсу радянським керівництвом. Тимчасово вводилися елементи ринкової економіки, що одержало назву «нової економічної політики» – «непу». В умовах ринку, хоча й досить обмеженого, необхідні були інші, ніж

за часів «воєнного комунізму», регулятори лісокористування та лісової промисловості.

По-третє, важливим юридичним фактором стало повернення радянського керівництва до права як інструмента політики. У цих рамках проводилася широкомасштабна кодифікація права, яка зачіпила й природоресурсне право. У 1922 р. був прийнятий Земельний кодекс УРСР, а з 1923 р. розпочалася підготовка Лісового кодексу, якій передувала наукова дискусія. Частина радянських юристів заперечувала необхідність прийняття Лісового кодексу, пропонуючи розробити й видати лісове законодавство у вигляді окремого розділу Земельного кодексу [6, с. 165].

Аналіз правотворчості в цей період дає змогу виокремити два етапи розвитку лісового законодавства. Перший, перехідний, протягом якого ухвалювали окремі нормативно-правові акти, другий – етап кодифікації лісового права. Результатом кодифікаційних робіт стало прийняття Закону «Про ліси УСРР» 3 листопада 1923 р. У таблиці 1 представлені нормативно-правові акти, що регламентували лісокористування в УСРР у 1920-х рр.

29 січня 1921 року V Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв спеціальну резолюцію «Про лісове господарство» [7]. Цей документ зобов'язував органи державної влади припинити хижацьке знищення лісів та впорядкувати лісокористування.

Упорядкування лісокористування вимагало, перш за все, врегулювання рубок лісу та його оплати. Виходячи з цього, 12.10.1923 р. РНК УСРР ухвалив постанову «Про порядок видачі та оплати лісу на пні» [9]. Ряд його положень відповідав новим економічним відносинам. Так, п. 7 дозволяв купівлю деревини на вільних торгах згідно з окремою інструкцією, затвердженою постано-

**Таблиця 1. Нормативно-правові акти УСРР з лісокористування**

№ п/п	Назва акта	Назва державного органу – видавця акта	Дата, номер
1.	Про лісове господарство	Рішення 5 Всеукраїнського з'їзду Рад	29.01.1921 р. №99
2.	Про порядок видачі та оплати лісу на пні	Постанова РНК УСРР	12.10.1923 р. №514
3.	Закон про ліси УСРР	Постанова ВУЦВК	3.11.1923 р.
4.	Про ліси трудового користування та про задоволення селянства лісами й побічними користуваннями з державних лісів УСРР	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	27.05.1925 р. №222
5.	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	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	17.02.1926 р. №102
6.	Про лісове господарство України	Постанова сесії ВУЦВК	31.05.1926 р. №264
7.	Про зміну ст. ст. 77, 78 і 81 четвертої частини Закону про ліси УСРР	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	16.06.1926 р. №258
8.	Про зміну та доповнення частини IV Закону «Про ліси УСРР»	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	18.05.1927 р. Ст.11
9.	Про зміну арт. 70 Закону «Про ліси УСРР»	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	29.04.1927 р. №86
10.	Про зміну уваги арт. 81 Закону «Про ліси УСРР»	Постанова ВУЦВК та РНК УСРР	10.04.1928 р. №89
11.	Про пільги спілкам житлової кооперації за відводу лісосік	Постанова РНК УСРР	9.02.1928 р. №41

вою Всеукраїнського управління лісами (ВУПЛ). Оцінка деревини, що відпускалася, проводилася з урахуванням ринкових цін. Але при цьому принцип рівності суб'єктів господарських відносин не дотримувався. Державні організації, згідно зі ст. 13, мали право на розстрочку по оплаті на 6 місяців. Для приватних підприємств установлювалися більш стислі строки і вищі розміри платежів. Пункт 6 Постанови передбачав пільги на покупку деревини для червоноармійців, радянських службовців, громадян, що постраждали в революційній боротьбі, а також для бідних селянських господарств і навчальних закладів. Згідно з пунктом 18 усі покупки деревини

зобов'язувалися очистити місця рубань, а з метою забезпечення цього обов'язку передбачалося внесення застави в розмірі 10% загальної вартості.

Становить інтерес порівняння постанови 1923 р. з його сучасним аналогом – «Правилами відпуску деревини на пні в лісах України», затвердженими постановою Кабінету Міністрів України 29 липня 1999 р. №1378 [4, с. 76].

Постанова 1923 року висунула суворіші вимоги до проведення рубань. По-перше, стаття 9 забороняла після видачі лісорубного білета переуступку або перепродаж лісосік, заготовлених матеріалів, а також дров. Чинні правила дозволяють такі дії на підставі письмової за-

яви (ст. 58). По-друге, постанова 1923 р. контролювала майбутнє очищення лісів шляхом внесення застави, яка поверталася тільки після виконання цієї операції. Чинні правила таких гарантуючих засобів не містять, хоча вимога по очищенню лісосік сформульована. По-третє, Постанова 1923 р. передбачала оплату 10% вартості лісу одночасно з одержанням лісорубного білета. За чинними Правилами, згідно зі ст. 48, заготівникам дається чотири місяці на одержання лісорубного білета. У випадку невиконання цього строку дається ще один місяць і тільки після цього передбачається додаткова оплата в розмірі 10% таксової вартості деревини. Таким чином, порівняння двох нормативно-правових актів показує ряд переваг радянського законодавчого акта.

Важливою подією в процесі розвитку українського лісового законодавства стало 3 листопада 1923 р., коли 4-та сесія Всеукраїнського Центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) затвердила закон «Про ліси УСРР» [1, с. 3]. Документ фактично був першим українським Лісовим кодексом і діяв на території республіки до кінця 1979 р.

Закон «Про ліси УСРР» регламентував охорону лісів, лісокористування, питання залісення земель, створення штучних лісів. Але попри всю прогресивність норм цього Закону, виконати його положення на практиці нова влада не мала можливості через відсутність потрібної кількості фахівців і фінансових коштів. Виходячи з цього, комуністичні керівники України вирішили передати більшу частину лісів селянству. Результатом такої політики стала постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 27 травня 1925 р. «Про ліси трудового користування та про задоволення селянства лісами й побічним користуванням з державних лісів УСРР» [1, с. 77]. Як указує

В. А. Мунтян, передача лісів мала виключно негативні наслідки для лісового господарства [5, с. 37]. Селянам передали приблизно 40% державного лісового фонду, яким вони не опікувалися і з якого значна частина постраждала від рубань, що суттєво зменшило загальну площу лісів. З метою виправлення допущених помилок 31 травня 1926 р. ВУЦВК ухвалив постанову «Про лісове господарство України» [10], яка припинила виділення лісів з держлісфонду, й установив тримісячний строк на подачу скарг з цього питання.

Ситуація з передачею селянам лісів виявилася настільки складною, що знадобилося прийняття чотирьох спеціальних законодавчих актів, спрямованих на їхній захист від рубань. Постанова «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» від 17 лютого 1926 р. [11] містила вимогу до всіх об'єднань селян а) господарювати та користуватися лісами відповідно до планів, погоджених з ВУПЛ; б) наладити охорону лісів; в) провести лісовпорядкування.

Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про зміну ст. ст. 77, 78 і 81 четвертої частини Закону «Про ліси УСРР» від 16 червня 1926 р. [12] зобов'язувала товариства та об'єднання селян складати плани ведення лісового господарства, провадження рубань та затверджувати їх у районних виконавчих комітетах.

Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про зміну та доповнення частини IV Закону «Про ліси УСРР» від 29 квітня 1927 р. [13] поширила на селянські товариства, окремих користувачів обов'язки лісництва по охороні та захисту лісів.

Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про зміни уваги арт. 81 Закону про ліси

УСРР» від 10 квітня 1928 р. встановила відповідальність сільськогосподарських товариств та об'єднань трудового населення за лісокористування відповідно до лісового законодавства України [15]. У випадку порушення цих правил ліси могли вилучатися у судовому порядку та повертатися до державлісфонду УСРР.

Для ведення селянського товариства завжди мали важливе значення побічні лісокористування. З метою їх регламентації ВУЦВК і РНК УСРР 18 травня 1927 р. ухвалили постанову «Про зміну арт. 70 Закону про ліси УСРР» [14], в якій вказувалися їхні види: випасання худоби, влаштування пасік, сінокосіння, збір грибів, ягід, горіхів, пасік, а також тимчасове користування на викорчованих лісосіках.

Ряд законодавчих актів встановлював пільгові умови лісокористування. Так, постанова РНК УСРР «Про пільги спілкам житлової кооперації за відводи лісосік» від 9 лютого 1928 р. [16] передбачала пільги з відводу лісосік для кооперативів при будівництві житла, а саме – розстрочку оплати за ліс. Протягом першого року треба було сплатити 50% вартості лісосік. Пільга носила яскраво виражений класовий характер, оскільки поширювалась тільки на робітників житлових кооперативів.

Наприкінці 1920-х рр. у СРСР відбувалась зміна політичного курсу – утвердження командно-адміністративної системи та форсування індустріалізації. Будівництво нових підприємств та реконструкція старих різко збільшили потреби у місцевих будівельних матеріалах. Як указує П. Г. Вакулук, загальний обсяг потреби у деревині на початок 1930 р. складав 20,2 млн м<sup>3</sup> [2, с. 285]. Українські ліси за своїми природними можливостями могли дати лише 6,0-6,1 млн м<sup>3</sup>, що означало 14 млн м<sup>3</sup> дефіциту лісоматеріалів.

Керівники СРСР не враховували, що в республіці лісу мало, ліси виснажені і не в змозі забезпечити промисловість. Обсяги рубань зростали з року в рік. Так, якщо у 1928 р. вирубали 21 тис. га, то у 1929 – 25 тис. га, в 1930 – 29,5 тис. га, на 1931 р. план передбачав 36,7 тис. га, а на 1932 р. – 37 тис. га [2, с. 249].

За наукового підходу до визначення обсягу рубань належної кількості деревини українські ліси дати не могли. Виходячи з цього, як вказує П. Г. Вакулук, комуністичні керівники УСРР здійснили три кроки: 1) зменшили вік дерев, які підлягали рубанням. Так, вік дуба та сосни був зменшений зі 120 до 100 років [2, с. 229]; 2) дозволили вирубувати не одну, а декілька розрахункових лісосік, як правило, розташованих біля великих промислових об'єктів; 3) розпочали репресії проти українських лісководів, які відстоювали заощадливий режим лісокористування.

Подальший розвиток лісокористування на Україні регламентувався нормативно-правовими документами, які видавалися центральними органами СРСР. Початок централізації галузі поклала постанова Ради праці та оборони і РНК СРСР «Про реорганізацію лісового господарства і лісової промисловості» від 12 липня 1929 р. [17]. Усі питання ведення лісового господарства, розробка правових проблем, визначення норм рубань, відпуск лісу, його оцінка, лісоексплуатаційні плани передавалися до ведення Вищої Ради народного господарства (ВСНГ) СРСР.

Виконане дослідження дозволяє зробити такі висновки:

на підставі аналізу нормативно-правових документів виділено два періоди в розвитку українського лісового права, яке регулювало лісокористування. Перший – перехідний, протягом якого дія-



ли окремі законодавчі акти, що видавалися з різних питань.

Другий – період кодифікації права, з 4 листопада 1923 р., тобто з дати прийняття закону про ліси УСРР і до кінця 1929 р., коли відбулася передача повноважень по лісокористуванню всесоюзним організаціям. Розвиток права в цей період йшов шляхом прийняття виправлень і доповнень до Закону про ліси УРСР та постанов, які регламентували передачу лісів селянам та їх товариствам.

Порівняльний аналіз законодавства 20-х років з чинним лісовим правом України показує наявність законодавчих актів, що передбачають більш ефективні заходи впливу на лісокористувачів, засновані на застосуванні фінансових санкцій.

Завданням подальших досліджень є вивчення тенденцій розвитку лісового права в 40-х рр. XX ст. в УРСР.

## Література

1. Амчиславский Я. А. Лесное законодательство Украины / Я. А. Амчиславский, С. С. Баталин. – Х.: Издательство Наркомюста УССР, 1926. – 531 с.
2. Вакулюк П. Г. Нариси з історії лісів України / П. Г. Вакулюк. – Фастів: Поліфаст, 2000. – 624 с.
3. Іваницький Б. Г. Обезліснення України / Б. Г. Іваницький // Тризуб. – 1926. – № 21. – 7 бер.
4. Лісове законодавство України / Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи. – К., 2003. – Т. 2. – 575 с.
5. Мунтян В. А. Правова охорона лісів Української РСР / В. А. Мунтян. – К.: Вид-во АН УРСР, 1964. – 85 с.
6. Развитие кодификации Советского законодательства. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 142-168.
7. СУ УСРР. – 1921. – №1. – Ст. 97.
8. СУ УСРР. – 1922. – №15. – Ст. 441.
9. СУ УСРР. – 1923. – №37. – Ст. 1116.
10. СУ УСРР. – 1926. – №34. – Ст. 264.
11. СУ УСРР. – 1926. – №13. – Ст. 102.
12. СУ УСРР. – 1926. – №32. – Ст. 258.
13. СУ УСРР. – 1927. – №15. – Ст. 86.
14. СУ УСРР. – 1927. – №24. – Ст. 11.
15. СУ УСРР. – 1928. – №9. – Ст. 89.
16. СУ УСРР. – 1928. – №3. – Ст. 41.
17. СУ УСРР. – 1929. – № 47. – Ст. 418.