

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.15:349.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОВОЇ СПРАВИ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

**Б.В. КІНДЮК, доктор юридичних наук,
Маріупольський державний університет**

У статті розглянуто основні напрями правотворчої діяльності гетьманської адміністрації Павла Скоропадського у сфері лісівництва, виявлено особливості ініційованої нею реформи державного управління лісовим фондом. Показано роль наукових досліджень в організації ефективної лісоохорони. Надано оцінку наслідкам правотворчої діяльності гетьманської адміністрації у лісовій сфері порівняно з наступними історичними періодами розвитку українського лісового законодавства.

П. Скоропадський, гетьманат, лісова справа, правотворча діяльність, Лісовий департамент, державна лісова сторожа.

Актуальність теми дослідження полягає у необхідності подолання того критичного стану, в якому опинилися українські ліси унаслідок масових незаконних рубок, пожеж, хвороб, радіоактивного зараження, що стали повсякденним явищем. На цю сумну картину накладається байдужість керівників Державного агентства лісових ресурсів України, яким зручно в такій ситуації приховувати власні прорахунки і недоліки. Пошуки виходу з цього становища не можуть оминати історичний досвід. Особливий інтерес та практичну значущість для сучасного реформування управління лісовою галуззю має період визвольних змагань 1917–1921 рр., протягом якого на українських землях діяли різні за своїми концепціями моделі правового регулювання управління лісовою галуззю. Одна з таких схем була розроблена гетьманом П. Скоропадським і передбачала відновлення в Україні дії лісового законодавства Російської імперії, пристосованого до українських умов. І хоча реформа, ініційована Скоропадським, з об'єктивних причин не була втілена у життя, все ж успіхи, що їй вдалося досягти уряду гетьмана у роботі лісової охорони, були значними. Для порівняння зазначимо, що радянські керівники України, за даними Б. Іваницького, аж до середини 20-х рр. минулого століття не могли суттєво змінити ситуацію з лісопорушеннями на краще [4, с. 4].

Аналіз публікацій засвідчив, що уже традиційно у центрі уваги дослідників періоду гетьманської державності в Україні 1918 р.

залишаються праці В. Винниченка, Т. Гунчака, Д. Дорошенка, С. Доленги, В. Липинського, І. Мазепи, Р. Млиновецького, І. Нагаєвського, Н. Полонської-Василенко, О. Субтельного, М. Шаповала. Серед сучасних авторів слід назвати Р. Васьковського, О. Копиленка, С. Кульчицького, С. Мякоту, О. Рубльова, В. Солдатенка, О. Ярмиша. У межах свого дослідження охоронного апарату Української держави у 1918 р. О. Тимошук окремий параграф присвятив системі управління лісовим господарством та організаційно-правовим засадам діяльності державної лісової сторожі [14, с. 288–304]. В цілому огляд літератури, присвяченої висвітленню загальних державних і правових засад гетьманату П. Скоропадського, свідчить як про певні наукові здобутки у вивченні цього періоду української історії, так і про відсутність одностайності у концептуальних підходах вітчизняної історичної та історико-правової науки.

Попри доволі масштабне вирішення низки питань, пов'язаних з лісівництвом, у радянській юридичній літературі діяльність гетьманського уряду знайшла лише негативне відображення. Так, Г. Клунний звинувачує гетьманський уряд у непослідовності в процесі проведення аграрних реформ, забуваючи згадати про короткий період існування Гетьманату [5, с. 28].

Метою роботи є виявлення особливостей та здобутків у правовому регулюванні лісової справи за часів Української держави Павла Скоропадського.

Виклад матеріалів дослідження необхідно розпочати з аналізу концепції законодавчої політики гетьманату в лісовій галузі, на якій суттєво позначилися характерні риси особистості Павла Скоропадського. Політичні погляди цього державного діяча зумовлювали три чинники. По-перше, виховання майбутнього гетьмана проходило у російському військово-патріотичному дусі з аристократичною спрямованістю. Це відповідало традиціям генеральського роду, що походив від брата гетьмана Івана Скоропадського – Василя. По-друге, гетьман був професійним військовим, випускником престижного Петербурзького Пажеського корпусу, дослужився до звання генерала, був нагороджений за хоробрість золотою Георгіївською зброєю, а також орденом Святого Георгія. По-третє, добробут сім'ї гетьмана був тісно пов'язаний з власністю на ліси. Дружина гетьмана була дочкою генерал-ад'ютанта П. Дурново та княжни М. Кочубей. Цим двом сім'ям, як вказує С. Генсірук, належали великі лісові масиви в Україні: у Кочубеїв – на Полтавщині, у генерала Дурново – в Чернігівській губернії [3, с. 88].

Першим кроком у діяльності гетьмана П. Скоропадського стали ліквідація органів управління та скасування нормативно-правових актів УНР і, зокрема, відновлення прав приватної власності [5, с. 84]. У сфері лісівництва це означало передачу українських лісів їх колишнім власникам.

Діяльність гетьманської адміністрації у сфері лісівництва відбувалася за чотирма напрямками. Перший – реорганізація системи управління лісовою галуззю. Другий – відновлення роботи лісової варти та регла-

ментування її роботи. Третій – організація науково-дослідної діяльності. Четвертий – відновлення пам'яток культурної спадщини, парків, садів.

Одним із перших нормативно-правових актів у сфері лісівництва став підписаний новим міністром 7 червня 1918 р. наказ № 9, яким скасовувались всі циркулярні вказівки Міністерства землеробства УНР, що стосувалися відносин між ЛД УНР і земельними комітетами на місцях [7, с. 62]. Зміни торкнулися системи управління лісовою галуззю, оскільки гетьман ліквідував усі губернські, повітові, волосні земельні комітети, створені Тимчасовим урядом, що працювали при УНР. Відновлювалася дореволюційна система охорони лісів, регламентована «Статутом лісовим» 1905 року. Усі українські ліси увійшли до складу лісового фонду, який поділявся на чотири категорії: державні, громадські, приватні та монастирські ліси. Своєю чергою, державні ліси поділялися на дві категорії: скарбові ліси, які перебували в безпосередньому державному управлінні; відомчі ліси, передані державою в користування військовому департаменту, заводам, різним організаціям, навчальним закладам, окремих громадянам. До категорії громадських і приватних належали ліси, куплені різними фізичними особами або організаціями, отримані як подарунки або за заповітом.

Скарбові ліси перебували під контролем шести територіальних лісових управлінь (див. рис.).

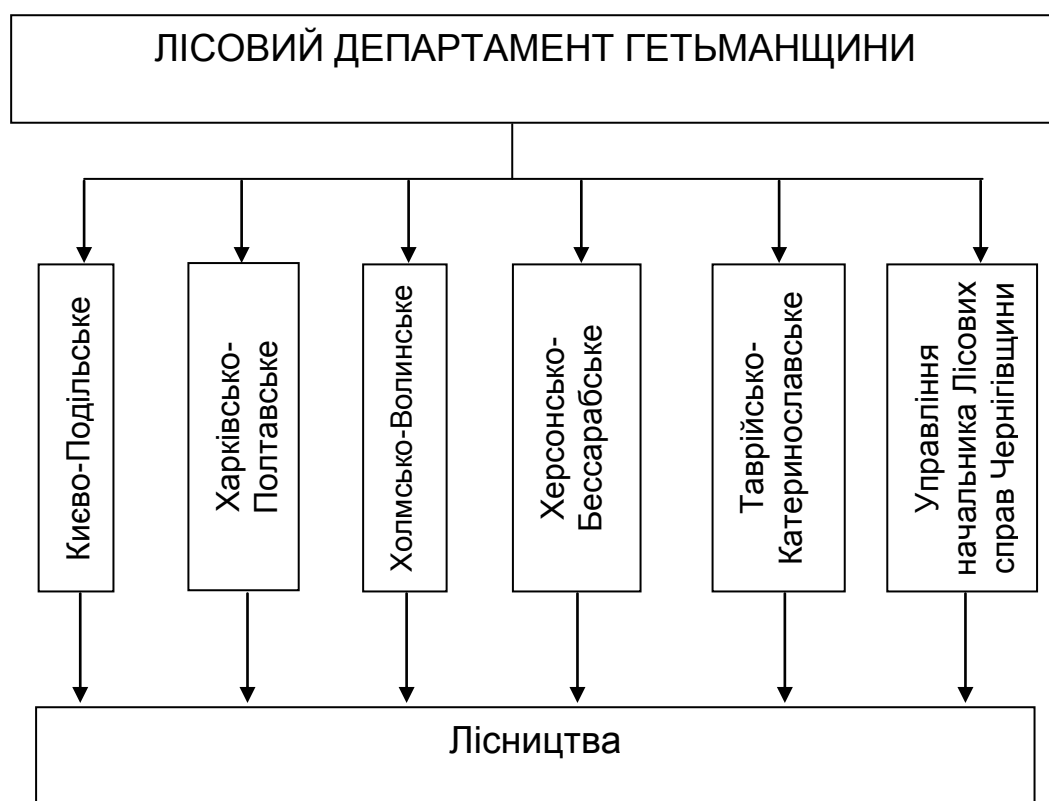


Схема управління державними лісами Гетьманщини

Така структура управління доволі точно відображала тодішній фізико-географічний розподіл лісів на території України. Зокрема, розташовані в лісостеповій зоні ліси Київщини і Поділля об'єднувалися в один район. Ліси Харківщини та Полтавщини створювали одну смугу з приблизно однаковою лісистістю – до 25,4 %, розташовану на кордоні з Росією. Волинь і Холмщина створювали третій район (див. рис.). Практично безлісна Херсонщина, з лісистістю – 1,7 %, входила разом з Бессарабським степом до четвертого району. Аналогічним чином слабо заліснена Катеринославщина з лісистістю 3,7 % і Крим створювали п'ятий район. Район з відносно високою лісистістю – 14,4 % – Чернігівщина, входив в окреме шосте управління. У цілому межі управлінь не збігалися з адміністративним розподілом тогочасної України, однак з точки зору управління цим природним ресурсом такий розподіл був оптимальним і свідчив про добру обізнаність його авторів з особливостями українських лісів.

До державного управління перейшли 73 тис. десятин удільних лісів, які до революції перебували у власності царської сім'ї. Вони становили 1,68 % загальної площі українських лісів.

На місцях для управління лісами призначалися лісники, а в їх підпорядкуванні перебували помічники і лісові кондуктори. З метою контролю за роботою всіх підрозділів ЛД створювалася ревізорська служба. Керівником цього підрозділу був Державний ревізор, що призначався наказом Міністра землеробства. Йому безпосередньо були підпорядковані шість ревізорів, по одному в кожному з територіальних управлінь. На місцях працювали старші та молодші лісові ревізори, а їх кількість визначалася розміром території, що обслуговувалась. Так, згідно зі штатним розкладом, велике за розмірами Херсонсько-Бессарабське управління обслуговували три ревізори, із яких один знаходився у Херсоні і два – в Одесі [6, с. 109].

Важливим кроком щодо упорядкування роботи галузі стало відновлення роботи дореволюційних лісоохоронних комітетів. Їхній статус ґрунтувався на «Положенні про збереження лісів» від 5 квітня 1888 р. [9]. Згідно зі ст. 23 на Лісоохоронний комітет покладалися обов'язки з охорони та контролю за будь-якими видами діяльності в лісах. Орган був представницьким за своїм складом, оскільки до нього входили: губернатор, голова місцевого дворянства, голова окружного суду, лісовий ревізор, голова губернської Земельної управи і два місцевих лісовласники.

Розуміючи, що робота лісоохоронного комітету може серйозно допомогти в охороні українських лісів від незаконних посягань, гетьман видав нормативно-правовий акт, що регламентував відновлення діяльності цього органу. Згідно з постановою від 4 липня 1918 р. до складу нових губернських лісоохоронних комітетів входили: начальник губернського управління хліборобства, лісовий ревізор, голова окружного суду, голова губернської земельної управи, два землевласники, один представник від лісівників і один від селян [7, с. 63]. Така система управління містила ряд елементів демократичності. Так, голова цього

органу, два члени від землевласників обиралися губернським земельним зборами. Виборними членами лісоохоронних комітетів були також представники спілок лісівників і селян.

Проведення реформування галузі вимагало фінансового забезпечення з боку держави. Виходячи з цього, постановою від 4 липня 1918 р. державним кошторисом на утримання територіальних установ ЛД було передбачено 4 млн 586 тис. 496 крб., для центральних – 955197 крб., а на лісовпорядкування державних лісів виділено 462 тис. крб [10, с. 18].

Масове знищення лісів також не залишилося поза увагою гетьманського уряду. Так, 23 жовтня 1918 року. Міністерство землеробства надіслало на місця відповідну вказівку щодо поліпшення стану лісів [8, с. 118]. Заборонялася суцільна вирубка лісу серед соснових дач на наступне п'ятиріччя, починаючи з 1919 р. Обсяги вирубок обмежувалися, і їх дозволялося проводити лише у випадках наявності пошкодження дерев.

Правове регулювання рубок ускладнювалося тим, що гетьманський уряд повернув землі та ліси їх дореволюційним власникам. Важкі умови 1918 р., громадянська війна, припинення роботи заводів і фабрик, транспорту змушували власників таких лісів проводити в них масові вирубки. Згідно з чинним у той період законодавством власник лісу мав отримати дозвіл на вирубку від губернського лісоохоронного комітету. Враховуючи масовий характер таких звернень, Міністерство землеробства 19 листопада 1918 р. надіслало лісоохоронним комітетам на місця вказівку щодо «виваженого проведення вирубки лісу» [8, с. 119]. Виконати її на місцях було справою складною, позаяк власники лісів мали право розпоряджатися своїм майном. Закон від 14 червня 1918 р. «Про продаж та купівлю землі поза міськими оселями» регламентував право продажу лісових маєтностей [5, с. 26]. Використання цього нормативно-правового акта у сфері лісівництва створило для гетьманського уряду комплекс проблем. Так, власники лісів залучали військових для їх охорони. Вони вели справжню війну з селянами, які мали потребу в лісі. Все це посилювало у селянства антигетьманські настрої, які призвели, врешті-решт, до падіння режиму П. Скоропадського.

З метою ефективного керівництва лісовою вартою уряд діяв у трьох напрямках: установлення грошового утримання; виділення земельних ділянок; допомога в підбиранні приміщень для проживання. Правове регулювання діяльності цієї служби проводилося на підставі ст. 22 «Статуту лісового» 1905 року. Вводились посади лісників, їх помічників, об'їждчиків, культурних дозорців і лісників. Як вказує О. В. Тимошук, при вчиненні ними цивільних правопорушень або кримінально караних діянь справи розглядалися мировими суддями або окружними судами [14, с. 301]. Випадки правопорушень, пов'язані з державною службою, регламентувалися «Військовим статутом про покарання». При цьому лісівники прирівнювалися до офіцерів, їх помічники – до молодших офіцерів, об'їждчики – до фельдфебелів, лісники – до унтер-офіцерів, культурні дозорці – до ефрейторів.

До їх функціональних повноважень належали: контроль за лісами, захист їх від незаконних рубок, а також затримання порушників.

При цьому гетьманський уряд надав підтримку співробітникам лісового відомства, виділивши їм ділянки землі для забезпечення їхньої життєдіяльності в розмірах, значно більших, ніж це було до революції. Так, лісничому виділялося 30 десятин, помічнику – 15 десятин, об'їждчику і лісникам по 12 десятин, а працівникам лісової варти – по 10 десятин. Для порівняння зазначимо, що уряд Радянської України приступив до відновлення роботи лісової охорони на сім років пізніше, маючи набагато більші організаційні, фінансові та кадрові можливості. Лише 21 вересня 1925 р. вийшла Постанова Ради Народних Комісарів УСРР «Про лісову сторожу» [12]. При цьому жодних земельних ділянок співробітникам не виділялося, а законодавчий акт лише обмежував їхні можливості. Так, наприклад, ст. 14 цього акта забороняла працівникам лісової сторожі, їх сім'ям і навіть утриманцям займатися лісовими промислами, будь-якою іншою діяльністю. У цьому плані гетьманське лісове законодавство надавало своїм співробітникам більш сприятливі умови для роботи.

Важливим моментом в організації охорони лісів стало рішення гетьманського уряду про дозвіл лісовій охороні носити і зберігати вогнепальну зброю. Постачання зброєю і боєприпасами проводилося на підставі заявок директора ЛД до Головного гарматного управління.

Іншим напрямом діяльності гетьманського уряду щодо поліпшення умов життя співробітників лісової охорони стало вирішення їхніх житлових проблем. Гетьманський уряд передав для їх проживання всі службові приміщення, що належали цій службі до революції. У подальшому планувалося будувати нові будинки та лісові сторожки за рахунок державного бюджету [6, с. 110].

У дореволюційній Росії охорону лісів несли, крім державної служби, так звані менонітські команди. Комплектація цих підрозділів проводилася з сімей німецьких колоністів, що переїхали до Росії. Царський уряд 1 січня 1874 р. прийняв законодавчий акт «Правила про утворення із менонітів лісових команд». Меноніти підлягали призову строком на чотири роки до лісових команд, які займалися охороною лісів, а за цю службу російська влада виділяла їм землю як у користування, так і у приватну власність. Поселення менонітів розташовувалися здебільшого на півдні України, в Катеринославській, Херсонській і Таврійській губерніях. Своєю діяльністю меноніти зробили значний внесок у створення і збереження українських лісів. За відомостями В. Є. Борейка, завдяки їх діяльності вдалося зберегти козацькі ліси і посадити на острові Хортиця 49 тис. дубів, 4,5 тис. груш і 1 тис. лип [1, с. 233]. Завдяки зусиллям менонітів у 1910 р. було організовано перше в дореволюційній Росії товариство охорони природи.

Революційні події призвели до припинення діяльності менонітів у Росії та початку їх рееміграції до Німеччини. Тому гетьманський уряд почав передавати лісові будинки менонітів у користування лісової охорони. В окремих випадках це відбувалося безоплатно через

відсутність господарів, в інших українська влада виплачувала менонітам гроші за їхнє приміщення.

Налагодження роботи лісової охорони мало сприятливі наслідки для стану українських лісів. Як зазначає П. Г. Вакулук, в період Гетьманату лісова варта спромоглася майже повністю припинити незаконні рубки і стабілізувати становище лісової галузі [2, с. 186].

Розуміючи важливість наукових досліджень у сфері лісівництва, гетьман розглянув прохання вчених про державну підтримку галузі. Так, 15–22 червня 1918 р. відбулася знаменна подія в історії вітчизняного лісівництва – перша в Україні нарада з лісової дослідної справи [10, с. 18]. Нарада проходила під головуванням товариша (заступника) Міністра земельних справ, директора ЛД Г.Г. Бурлакова. У ній брали участь найвизначніші фахівці лісової галузі, всесвітньо відомі вчені: академік В.І. Вернадський, Г.Ф. Морозов, професори О.Г. Марченко, В.Д. Огієвський, Г.М. Висоцький, Б.О. Шустов, О.І. Колесников, Й.Г. Сурож. Результатом проведення наради стали такі завдання щодо організації лісової науково-дослідної справи України: 1) вивчення ґрунтів та інших умов лісовирощування; 2) розроблення питань екології лісу, 3) питання плодоносіння та насівництва лісових порід; 4) лісовідновлення; 5) лісорозведення; 6) лісотаксаційні дослідження; 7) лісотехнологічні дослідження; 8) лісомеліорація; 9) лісоекономічні і лісостатистичні дослідження.

З метою виконання цих завдань ЛД мав створити мережу дослідних станцій, зокрема, у Києві – Центральну лісову дослідну станцію, підлеглі їй місцеві лісові дослідні станції, а також Лісову дослідну станцію при Ново-Олександрійському інституті сільського господарства лісівництва, що переїхав із Польщі до Харкова.

При Центральній лісовій дослідній станції запланували відкрити п'ять відділів і призначити їх керівників: 1) відділ лісівництва, який займався б вивченням природного поширення лісів (проф. Г.Ф. Морозов); 2) відділ лісівництва, який досліджував би процеси штучного поновлення місць вирубок (проф. В.Д. Огієвський); 3) лісоентомологічний відділ (С.А. Мокржецький); 4) відділ ґрунтознавства (проф. Г.М. Висоцький); 5) відділ фізіології лісів (Е.П. Вотчал).

Нарада рекомендувала уряду України створити Раду при ЛД, яка визначала б загальні напрями діяльності, розглядала і затверджувала звіти та кошториси. Виконавчим органом Ради мав бути постійно діючий комітет при директорі ЛД у складі голови, чотирьох членів, а також редактора наукового журналу.

За браком часу ці плани реалізувати не вдалося. Гетьманський уряд встиг створити комісію тільки з дослідницької справи, керувати якою доручили проф. В. Д. Огієвському – найвідомішому у Росії фахівцеві, завідувачу кафедрою практичного лісівництва в Санкт-Петербурзькому лісовому інституті, професору кафедри лісівництва Київського сільськогосподарського інституту [15, с. 191]. Результатом роботи наради стало прийняття резолюції «Основні положення з організації дослідної справи в Україні», яку передали для реалізації до ЛД Гетьманської Держави.

Вихований у дусі національної козацької традиції гетьман дав вказівку Міністерству землеробства вжити відповідні заходи щодо впорядкування могили національної величі України – Тараса Шевченка. За його розпорядженням була створена комісія під керівництвом заступників міністра землеробства В. Брунста і Г. Бурлакова, яка виробила план упорядкування могили і створення навколо неї парку-саду, присвяченого пам'яті Кобзаря. У зв'язку з цим доречно вказати, що більшовицькі керівники України питаннями збереження і створення пам'ятників культури і природи зайнялися лише в 1926 році. Так, тільки 16 червня 1926 р. вийшла спільна Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УСРР «Про пам'ятки культури й природи» [13]. Таким чином, в питаннях збереження культурної спадщини, створення парків-пам'яток гетьман виявив набагато більшу активність порівняно з більшовицьким режимом.

З точки зору оцінки роботи гетьманської адміністрації необхідно згадати про діяльність німецько-австрійських окупаційних влад, яка порушувала українське лісове законодавство. Так, В. Є. Борейко вказує на численні випадки, коли окупаційні війська проводили рубки в лісах, абсолютно не зважаючи на законні вимоги української лісової охорони [1, с. 246].

Підбиваючи підсумки дослідження, слід зазначити, що діяльність уряду гетьмана П. Скоропадського ґрунтувалась на відновленні дії лісового законодавства Російської імперії і лісоохоронних комітетів. Значних успіхів було досягнуто в роботі лісової охорони, якій вдалося припинити незаконні рубки в українських лісах. Такі результати були досягнуті шляхом стимулювання її роботи: виділенням землі та належного грошового утримання працівників, передачею службових приміщень. Розвиток лісового законодавства йшов у чотирьох напрямках: створення лісоохоронних комітетів, регулювання діяльності лісової охорони, підтримка науково-дослідної діяльності та відновлення парків-пам'яток.

Список літератури:

1. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век – 1980 / В. Е. Борейко. – К. : Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 544 с.
2. Вакулюк П. Г. Нариси з історії лісів України / П. Г. Вакулюк. – Фастів : Поліфаст, 2000 – 624 с.
3. Генсірук С. А. Історія лісівництва в Україні / С. А. Генсірук, О. І. Фурдичко, В. С. Бондар. – Львів : Світ, 1995. – 422 с.
4. Іваницький Б. Г. Обезліснення України / Б. Г. Іваницький // Тризуб. – 1926. – № 21. – С. 3–6.
5. Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції в Україні / Г. Клуний. – Х. : Радянський Селянин, 1926. – 180 с.
6. Логвиненко О. І. Лісоохоронна справа в Україні : історико-правовий аспект (IX ст. – 1990 р.) : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук / 12.00.01 / Логвиненко Олена Іванівна. – К., 2006. – 211 с.

7. Тимошук О. В. Лісоохоронна справа в Українській Державі 1918 р. / О.В. Тимошук // Держава і право. – 1999. – Вип. 3. – С. 62–77.

8. Мельник Ю. Ф. Сільське господарство України 1917–1920 років: реалії та пошуки / Ю. Ф. Мельник, В. А. Вергунов, Г. О. Глазунов. – К., 2008. – 204 с.

9. Положение о сбережении лесов // Полное собрание законов Российской империи: Собрание третье. Том VIII. – СПб. : Гос. тип., 1888. – № 5120. – С. 148–155.

10. Проф. Колесніков Олександр Іванович (1880–1972) : Бібліографічний показник НАН України / Мін-во освіти і науки України ; Харківська Національна академія Міського Господарства; укл. В. А.Вергунов, О. П. Басун, Н. Г. Тригубіна. – Вінниця, 2010. – 124 с.

11. СУ УРСР. – 1923. – № 33. – Ст. 484.

12. СУ УССР. – 1925. – № 71. – Ст. 404.

13. СУ УССР. – 1926. – № 32–33. – Ст. 259.

14. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української держави (квітень – грудень 1918 р.) : моногр. / О. В. Тимошук. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.

15. Фурдичко О. І. Першопостаті українського лісництва / О. І. Фурдичко, В. Д. Бондаренко. – Л. : ВАТ «Бібльос», 2000. – 369 с.

В статье рассмотрены основные направления правотворческой деятельности гетманской администрации Павла Скоропадского в сфере лесоводства, выявлены особенности инициированной ею реформы государственного управления лесным фондом. Показана роль научных исследований в организации эффективной лесоохраны. Дана оценка последствий правотворческой деятельности гетманской администрации в лесной сфере по сравнению с последующими историческими периодами развития украинского лесного законодательства.

П. Скоропадский, гетманат, лесное дело, правотворческая деятельность, Лесной департамент, государственная лесная стража.

The article examines the main directions of lawmaking by Hetman Pavlo Skoropadsky administration in forestry, the peculiarities of the reform of the forest fund state management. The role of researches in the organization of effective forest protection was shown. The effects of lawmaking by Hetman administration in forestry were given an assessment compared to subsequent historical periods of development of the Ukrainian forest legislation.

P. Skoropadsky, Hetmanate, forestry, law-making activities, the Forest Department, State Forest Guard.