

УДК 34(3/9)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.23>

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СПРАВИ ОХОРОНИ ЛІСІВ У ДРУГІЙ РЕЧІ ПОСПОЛИТІЙ (1918 – 1920-ті рр.)

Захарчин Н.Г.,

кандидатка історичних наук,

доцентка кафедри історії,

економічної теорії та права

Національного лісотехнічного університету України

<https://orcid.org/0000-0003-3000-2595>

Захарчин Н.Г. Формування правових засад справи охорони лісів у Другій Речі Посполитій (1918 – 1920-ті рр.)

Стаття присвячена процесу творення правових основ управління у галузі лісового господарства міжвоєнної Польщі. Після Першої світової війни постала нагальна проблема уніфікації усіх адміністративних одиниць новоствореної Речі Посполитої. Одним із важливих етапів реформування адміністративного апарату Польської Республіки стало приведення до єдиного спільного знаменника структури управлінського апарату лісової галузі. Проблемність вирішення цього питання полягала не тільки у стані самих лісів, які потребували негайних дій щодо їх збереження, але й у самому багатовекторному процесі відновлення державності, що вимагав значних державотворчих зусиль. З огляду на це, перші правові акти, спрямовані на творення апарату охорони лісів були, переважно, формуючими та базисними. У роботі предметно аналізується Декрет щодо організації управлінь охорони лісів від січня 1919 р. Зокрема, тут розглянуто основні структурні компоненти новоствореного адміністративного апарату у сфері охорони лісів, виокремлено найважливіші функції складових органів влади. Автором зазначено, що у законодавчих документах, окрім адміністративно-організаційних питань, значної уваги приділено різним сферам діяльності лісоохоронних органів, правовим питанням щодо лісозахисних насаджень, створенню та затвердженню планів лісових господарств тощо.

У статті зауважено, що, фактично, до другої пол. 20-х рр. ХХ ст. у різних місцевостях Другої Речі Посполитої мали юридичну силу та могли діяти різні законодавчі акти щодо охорони лісів. Це пов'язано із попереднім історичним поділом польських земель та неузгодженістю дій влади у сфері охорони лісів. Також характерною ознакою законодавчих актів початку 1918 – поч. 20-х рр. була нерозділеність державних та приватних лісів. Заключні акти щодо такого поділу було укладено у 1924-1928 рр. – створена окрема Адміністрація державних лісів, визначались основи ведення лі-

сового господарства, що знаходилось у власності приватних власників та держави тощо.

Ключові слова: правове регулювання охорони лісів, законодавство Другої Речі Посполитої, Декрет, законодавча діяльність міжвоєнного періоду.

Zakharchyn N.G. Establishment of legal principles of forest protection in the Second Polish Republic (1918-1920).

The article is dedicated to the process of building the legal basis for forestry management in interwar Poland. After World War I, the problem arose with the unification of all administrative units of the newly-created Polish Republic. One of the significant stages of a reformation of the administrative apparatus in the Polish Republic was that the forestry management apparatus was made into a common denominator. There were difficulties with the state of forests that required immediate actions of conservation; as well as with the very multi-vector process of restoration of the state, which demanded significant state-building efforts. Therefore first legal acts aimed at the establishment of the forest protection apparatus were mainly formative and basic. The work analyzes the Decree on the organization of forest protection management of January 1919. In particular, it addresses the main structural components of the newly-created administrative apparatus in the forest protection area. It also highlights the topmost functions of the relevant authorities. The article states that the Decree, besides the administrative-organizational matters, paid attention to the scope of activities of forest protection authorities, legal issues regarding forest conservation planting, creation and approval of forest-based development plans.

The article notes that, before the second half of the 1920s, different legislative acts on forest protection could exist in different regions of the Second Polish Republic. It was caused by the previous historical division of Polish land and inconsistent government actions in the forestry field. Another characteristic of legislative acts of 1918-1920s was

the indivisibility of state and private forests. The final acts of this division were adopted in 1924-1928 - the Administration of state forests was created, and the basis of forestry management was defined regarding state and public property.

Key words: legislative regulation of forest protection, legislation of the Second Polish Republic, Decree, the legislative activity of the interwar period.

Постановка проблеми. Ліси відіграють життєво важливу роль у розширенні можливостей сталого розвитку сучасних суспільств, сприянні економічному зростанню та боротьбі зі зміною клімату. У загально-цивілізаційному вимірі питання становища лісового сектору стоїть на порядку денному міжурядових організацій – у 2021 р. розпочалось Десятиліття ООН з відновлення екосистем, яке спрямоване на попередження, призупинення та запобігання деградації лісів. Стан лісів та розвиток лісового господарства як в Україні, так і у світі потребують постійно змінних підходів до лісовідновлювальної діяльності. Тому висвітлення питання правового забезпечення функціонування інституту охорони лісів у минулому може надати потрібного імпульсу для перетворень лісової галузі сьогодні. Окрім того, досвід минулого у формуванні правових основ діяльності адміністративного апарату лісового сектору може бути помічним для правників-практиків, які займаються його реформуванням сьогодні.

Стан опрацювання проблеми. У польській науковій школі питанням правового забезпечення лісового господарства міжвоєнного періоду у Польщі займалось потужне коло науковців. Яницькі Т. висвітлює стан лісів та характер ведення лісового господарства з XIX ст. і до 1924 р., у тому числі, становлення адміністрації лісової галузі та нормативно-правові акти, пов'язані із цим процесом. Бучинські Г. показує в історичній перспективі нормативно-правові зміни щодо захисту та охорони лісу у Польщі. Геймановські К. розглядає правничо-господарські заходи у сфері нагляду Речі Посполитої за лісами на загал та за лісовим господарством у міжвоєнний період. Лісове право Польщі розглядали Партика Т., Шаєвська-Урбанієц М., Шиманський Б., Габуда А., Радецькі В. та інші.

Вітчизняна історико-правова школа не зосереджувалася спеціально на вказаній проблемі. Виокремимо лише спроби досліджень лісової галузі міжвоєнного періоду у Другій Речі Посполитій. До прикладу, Кіндюк Б. розглядає правові та організаційні засади використання та охорони лісів на українських землях до поч. XX ст. Історико-правовий вимір становлення і розвитку природоохоронних інститутів в Австро-Угорській імперії висвітлює у дисертаційному дослідженні Коритко Л.

Метою статті є: розкриття ходу та місцевих особливостей процесу формування правових за-

сад управління охороною лісів у Другій Речі Посполитій протягом 1918 – 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Стан справ у лісовому господарстві міжвоєнної Польщі безпосередньо пов'язаний із матеріальним та лісовим спадком держав, до складу яких попередньо входили польські землі. Принагідно зазначимо, що загальна кількість лісів, які перейшли у державну власність Другої Речі Посполитої, наприкінці 1918 р. визначалась у 790 234 га [1, s. 7]. Як зазначає Яницькі Т., «відновлення незалежності Польщею в 1918 р. відкрило новий період в історії лісів, розташованих на її території». Темпи вирубки лісів на початку XX століття під впливом змін у сфері приватної власності, індустріалізації, урбанізації та екстенсивної економіки значно зросли [2, s. 138]. Це, на нашу думку, і стало однією з причин змін правового регулювання у лісовому секторі. На їхню потребу вказували численні факти масових вирубок лісів приватної власності. Експлуатація приватних лісів у багатьох маєтках набула форми спустошення, особливо в прикордонних територіях. Власники лісів, навіть не отримавши дозволів від компетентних органів лісової охорони, або посилаючись на неіснуючі рішення колишніх органів охорони лісів, шукали покупців, вели переговори і навіть уклали договори щодо продажу лісу [3, s. 732]. Катастрофічні ситуація складалась в гірських районах через самовільні вирубки лісів. В Циркулярі Міністерства сільського господарства та державного майна у 1921 р. з цього приводу вказувалося, що: «лісогосподарська інспекція повинна звернути особливу увагу на необхідність рішучого запобігання подальшому спустошенню та неналежному веденню лісів у гірських і передгірських районах» [Там само].

Перші нормативні акти 1918 – 1920-х років у галузі лісового господарства стосувались, переважно питань регулювання охорони лісів та визначення адміністративних важелів впливу на цей процес. Крім того, повсюдно залишались в силі основні нормативні принципи захисту та управління лісами, які діяли на територіях, що раніше входили до складу Австро-Угорщини, Російської імперії та Німеччини. [4, s. 16].

Першим нормативним документом, що регулював основні сфери діяльності у лісовому господарстві до видання *Закону про державні ліси* у Другій Речі стала *Постанова Ради Міністрів щодо охорони та використання лісів* від 30 грудня 1918 р. [5]. Вона визначала органи контролю над лісами, у тому числі й приватними. Передбачалось, що у майбутніх законодавчих актах вказані у документі органи контролю лісової галузі стануть призначатися Міністерством сільського господарства та держмайна. Документом заборонялось вивозити деревину за межі держави, водночас наголошувалося на потребі забезпечення населення деревиною, у тому числі й найбільш

верств населення, та відновлення зруйнованих будівель внаслідок військових дій [5]. Деякі дослідники (К. Геймановські) вважають, що ця *Постанова* певною мірою свідчила про «порушення системи джерел права та відповідного порядку» [1, s. 7]. Вважаємо, що поява такого документа передбачала подальшу роботу законодавців у цій галузі – існувала нагальна потреба у відновлення господарства міжвоєнної Польщі, у тому числі і лісо-ресурсного потенціалу.

Правовою основою захисту лісів, особливо у сфері запобігання вирубок та відновлення лісових насаджень, став *Декрет щодо організації управлінь охорони лісів* від січня 1919 р.

У першій статті Декрету зазначалось, що «загальний контроль над виконанням приписів щодо захисту лісів належить до сфери діяльності Міністерства сільського господарства та держмайна». Міністерству, відповідно підпорядковувались новостворені структури виконавчої влади [6]. Так, Декретом створювались такі служби у галузі охорони лісів: головний інспектор охорони лісів, дільничні інспектори (*inspektorzy okręgowi*), комісари і підкомісари, а також допоміжні службовці та гайові (див. Табл. 1).

Функції допоміжних службовців та *гайових* не були прописані у Декреті, але, якщо у минулому *гайові* визначались як лісники «сумнівної кваліфікації, єдиним завданням яких було охорона лісу та деревини», то після змін у лісовій галузі від цієї категорії службовців вимагалось стати справжніми професіоналами. Гайовому, «під тиском нових умов і завдань польського суспільства, довелося перетворитись на професійного доглядача усіх лісогосподарських робіт; він ставав помічником і не раз заступником лісничого чи власника лісу, особливо в недержавних лісах», де дуже часто, був єдиним фахівцем із веденням лісового господарства [7, s. 85–86]. Зрештою, ряд дослідників

(Яніцкі Т., Геймановські К.) вказують на тогочасний загальний брак професіоналів у лісовій галузі – майже половина персоналу адміністрацій державних лісів були самоуками, які не мали професійної освіти.

Для вирішення проблем, які вимагали колегіальних рішень, Декретом пропонувалось створення двох, фактично, адміністративно-територіальних комісій з охорони лісів – дільничної (*okręgowe*) та головної. Перша складалась з головуючого, дільничного інспектора, радників, запрошених Міністром сільського господарства та державного майна представників професійних організацій, дрібних землевласників та делегованого правника. До сфери діяльності дільничної комісії входили такі питання:

- рішення про визнання лісів охоронними або водоохоронними;
- надання дозволів на проведення вирубок у разі крайньої необхідності на території лісу, закритого для користування;
- рішення про зміни у лісокористуванні;
- призупинення та внесення змін до розпоряджень власників лісів щодо спустошувального вирубування лісів;
- видача дозволів на випас худоби на ново-насадженнях;
- визнання та затвердження планів ведення лісового господарства;
- встановлення та визначення власникам лісів термінів відновлення ручної рубки чи корчуваль, проведених з порушенням законодавства, та затвердження кошторисів урожаю за розпорядженням лісоохоронних органів;
- управлінські та керівні рішення щодо підлеглих органів урядування;
- усі рішення та питання, які згідно закону або окремого розпорядження будуть передані до комісій з охорони лісів [6, art. 8].

Таблиця 1. Функції органів влади згідно Декрету щодо організації управлінь охорони лісу

Орган влади	Функції
Головний інспектор	Службовий та технічний контроль діяльності дільничних, комісарів, підкомісарів охорони лісів. Участь та модерування діяльності Головної комісії охорони лісів
Дільничні інспектори	Контроль і керівництво діяльністю службовців дільниці, управління дільничною комісією охорони лісів; залучення (за необхідності) служби комісарів, підкомісарів та референтів
Комісари і підкомісари	Ведення лісової статистики, нагляд за використанням та відновлення лісу, дослідження лісів, що знаходяться під охороною, звітне, технічне та фінансове діловодство, заохочувальна діяльність щодо створення лісових розсадників.
Допоміжні службовці та гайові	Допоміжні та вузькоспеціалізовані функції

Джерело: створено автором на основі [6].

Щодо функціонування головної комісії з охорони лісів, Декрет не визначав сферу її діяльності, водночас вказував на її склад. Сюди входили: Міністр сільського господарства та державного майна, його заступник, головний інспектор охорони лісів, начальник відділу охорони лісів Міністерства, радники, представники професійних і фахових установ, окремі дрібні землевласники [Там само]. Отже, фактично, головна комісія з охорони лісів входила в організаційну структуру зазначеного міністерства.

Окрім адміністративно-організаційних питань, у Декреті приділялась увага різним сферам діяльності лісоохоронних органів, правовим питанням щодо лісозахисних насаджень, створенню та затвердженню планів лісових господарств тощо.

У 1924 р. в усіх статтях Декрету замінено назви лісоохоронних органів. Зміни ці були пов'язані із створенням єдиної системи адміністративного поділу та відповідного апарату управління Речі Посполитої. Замість *дільничних (okregowe)* органів влади уводився термін *воєводські* органи. Виконавчими органами влади від Міністерства сільського господарства у сфері охорони лісу ставали воєводи, яким підпорядковувались воєводський інспектор з охорони лісу, комісар і підкомісар лісової охорони. Частково мінявся склад воєводської комісії з охорони лісів (ст. 7) та головна комісія з охорони лісів при Міністерстві (ст. 11) [8].

На початку 20-х рр. управління лісовим господарством Польщі було територіально диверсифікованим і в своїй діяльності звично ґрунтувалося на правових актах, виданих в часи перебування польських територій в складі держав-правопередників. З цього приводу Бучинські Г. вказує: «Примітно, що більшість нормативних актів, розроблених у перші роки цього періоду, містили переважно положення про створення окремих польських органів лісового нагляду та принципи їх діяльності, залишаючи в силі змістовні принципи охорони лісів та лісового господарства, що містилися у законах держав, до яких належали польські землі» [4, s. 7]. Повну уніфікацію управління лісовим сектором по всій країні було встановлено Постановою Президента Другої Речі Посполитої від 30 грудня 1924 р. *Про організацію адміністрації державних лісів* [9]. У документі виокремлювались державні ліси та органи їх управління в окрему інституцію – Адміністрацію державних лісів. Створювались допоміжні органи нової інституції, які підпорядковувались Міністру сільського господарства – Головна дирекція державних лісів, дирекція державних лісів та т.зв. *надлісництва*. Щодо питань охорони державних лісів, то окремо, у § 18, визначались вимоги до займаних посад у службі охорони лісів. Так, при призначенні на посади надавалась перевага особам, які раніше

відбули військову повинність, а при вступі на службу вони мали складати формалізовану присягу добросовісно виконувати свої обов'язки (§ 22). Прийняття присяги надавало працівникам служби охорони лісу усі повноваження лісової охорони, передбачені чинними нормативними актами [Там само].

Правові положення, що стосувалися як принципів охорони лісу, так і принципів ведення лісового господарства в державних лісах, надалі вдосконалені в *Указі Президента Республіки Польща* від 22 березня 1928 р. «Про ведення господарства в державних лісах» [10]. Тут, зокрема, визначались характеристики лісів, які потребували охорони. До них відносились ліси, які захищали ґрунти та інші різноманітні поверхні від ушкоджень, а також ліси, які мали науково-природниче та оборонне значення для Польської держави (ст. 7). Відповідно, усі дії стосовно управління, охорони, контролю у сфері лісового господарства остаточно зосереджувались у руках Міністра сільського господарства, а усі плани ведення лісового господарства надалі затверджувались особисто Міністром (ст. 4) [Там само].

Щодо охорони приватних лісів, то її урегульовано у 1927 р. Розпорядженням Президента «Про ведення лісового господарства, що не належить державі» [11].

Таким чином протягом 1924 до 1928 рр. на законодавчому рівні було розмежовано управління та питання господарської діяльності у державних та приватних лісах Речі Посполитої.

Висновки. Отже, характерними рисами інституту захисту лісів 1919 – 1920-х рр. аж до 1927 р. включно залишалися, по-перше, нерозділеність у законодавчих актах охоронної діяльності у лісах різної форми власності. До прикладу, *Декрет щодо організації управліннь охорони лісів* від січня 1919 р. містив положення, які стосувались як державних, так і приватних лісів.

По-друге, законодавчі акти стосувались переважно організаційних засад створення та діяльності органів, відповідальних за охорону лісів. Основні, концептуальні напрямки розвитку інституту охорони лісів залишалися незмінними до середини – кінця 20-х рр. ХХ століття, повторюючи законодавчі акти у цій галузі держав право-попередників.

По-третє, правова розбудова інституту захисту лісів відбувалась паралельно створенню інших державних інституцій Другої Речі Посполитої, що, на нашу думку, дещо ускладнювало процес організації органів влади у сфері лісового господарства на місцях.

Подальші дослідження доцільно продовжувати у напрямку висвітлення шляхів впровадження у життя нормативно-правових актів кінця 20-х рр. ХХ ст. щодо охорони лісів Другої Речі Посполитої різних форм власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Heymanowski, K. (1989). Leśnictwo polskie u progu II Rzeczypospolitej. *Sylwan*. 133(04).
2. Janicki, K. (2018). Lasy na ziemiach polskich u progu niepodległości (1918-1924). *Studia i Materiały Ośrodka Kultury Leśnej*. 17. S. 137–153.
3. Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych Państwa Polskiego. 1921. № 27. S. 732.
4. Buczyński G. Podejście prawne do ochrony lasów w Polsce w ujęciu historycznym. *Kwartalnik Prawa Publicznego*. Tom 8. Numer 3/4. 2008. S. 7-36.
5. Postanowienie Rady Ministrów w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów. *Dziennik Praw Państwa Polskiego*. 1919 nr 3 poz. 86.
6. Dekret w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów. *Dziennik Praw Państwa Polskiego*. 1919. Nr. 8 poz. 117.
7. Sokołowski J. Przewodnik gajowego. 1937. *Dowództwo Okręgu Korpusu*. Nr III Grodno, 1937. 702 c.
8. Ustawa z dnia 14 listopada 1924 r. o częściowej zmianie dekretu z dnia 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów. *Dziennik Ustaw*. 1924 nr 106 poz. 958.
9. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych. *Dziennik Ustaw*. 1924 nr 119 poz. 1079.
10. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych Dz.U. 1928 nr 36 poz. 336.
11. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów, niestanowiących własności Państwa. *Dziennik Ustaw*. 1927 nr 57 poz. 504.