

ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ И ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ СССР

П. М. ТРОФИМОВ

(Белорусский технологический институт им. С. М. Кирова)

СССР — самая богатая лесом держава. В пределах территории СССР сосредоточивается до $\frac{1}{3}$ лесной площади нашей планеты. Доля СССР в мировых запасах древесины хвойных пород достигает 48%. По объемам лесного производства, по заготовке и обработке древесины СССР занимает первое место в мире. В Советском Союзе впервые в истории под руководством Коммунистической партии и лично В. И. Ленина решались задачи социалистической организации управления лесами и формирования социалистического лесного хозяйства. В настоящей статье дается исторический, разумеется, далеко не полный обзор формирования органов управления лесами и лесного хозяйства.

Промышленная эксплуатация лесов нашей страны велась в течение столетий. В период феодализма и капитализма хищническое лесопользование привело к истреблению и расстройству наиболее доступных и лучших древостоев. Однако и в дореволюционное время в стране имелись определенные органы управления казенными и частновладельческими лесами, развивалась наука о лесе.

В сохранении лесов историческая роль принадлежит народным массам и органам охраны и управления лесами. История создания органов охраны лесов уходит в далекое прошлое. Возникновение таких учреждений, несомненно, связано с нуждами эксплуатации лесов, с интересами государства и с инициативой народных масс, с их стремлением бережливо и по возможности всесторонне пользоваться благами леса.

Накануне Великой Октябрьской социалистической революции лесоведение в стране характеризовалось наличием различных категорий лесовладений. Леса были казенные, удельные (до 1859 г. — корабельные), частновладельческие, крестьянские и др. Преобладали казенные леса. Так, например, на европейском Севере страны со времен Московской колонизации этого края на 96—97% леса оставались во владении казны и Удела.* Казне принадлежали леса на Востоке страны, в Сибири. С 1724 г. казенными лесами страны управляла особая контора при Адмиралтейской Коллегии. Это было связано с особым значением лесов для государственного судостроения, с необходимостью

* Удельное ведомство — особый орган по управлению недвижимым имуществом, выделенным на содержание членов императорской фамилии. Существовало с 1797 по 1917 г.

регулирования вывоза корабельного, особенно мачтового леса за границу и порубок леса для внутреннего потребления.

В XIX и начале XX в. казенные леса, подготовка лесных специалистов и лесоводы находились в ведении особого органа — Лесного департамента. Однако это не был самостоятельный правительственный орган. Лесной департамент входил то в Министерство финансов, то в Министерство государственных имуществ, был в составе Министерства земледелия. Включение органов управления лесами в систему Министерства земледелия в России произошло лишь за два года до установления Советской власти.

Победа Великой Октябрьской социалистической революции устранила социальные препятствия, мешавшие научной организации управления лесами и формированию лесного хозяйства. Советская власть положила начало организации социалистического лесного хозяйства. Для этого существовали определенные социально-экономические условия: ликвидация частного лесовладения и хищнической анархии в лесоэксплуатации; превращение лесов в общенародное, государственное достояние; развитие лесного хозяйства на плановых основах; наличие и использование лесной науки, лесных специалистов, распространение лесных знаний в народе.

Создание научной организации управления лесами и лесохозяйственной деятельностью, формирование лесного хозяйства как определенной отрасли производства начались с победой Великого Октября и связаны с именем и личным участием В. И. Ленина.

На основе декрета II Всероссийского съезда Советов «О земле», принятого 26 октября (8 ноября) 1917 г., леса страны стали достоянием всего народа. 27 мая 1918 г. председатель Совнаркома РСФСР В. И. Ленин и председатель ВЦИК Я. М. Свердлов подписали декрет «О лесах», определяющий основные принципы лесной политики Советской власти и организации лесного хозяйства. В соответствии с декретом «О лесах» было создано Центральное управление лесами с лесными отделами и лесничествами на местах. Постановлением Совнаркома РСФСР от 27 декабря 1918 г. был учрежден Главный Лесной Комитет (Главлеском) в системе ВСНХ с местными органами в виде лесных отделов при губернских совнархозах. Управление лесами и лесным хозяйством приобрело планомерный централизованный характер. Лесные органы как представители Советского социалистического государства были наделены полномочиями.

В последующие годы был принят ряд постановлений Советской власти по формированию и совершенствованию органов лесного хозяйства и лесной промышленности. В числе их особо выделяются постановления, принятые при участии В. И. Ленина в связи с разработкой плана ГОЭЛРО и переходом к НЭПу, по вопросам организации лесоэкспортной промышленности. 17 августа 1921 г. В. И. Ленин подписал постановление Совета Труда и Оборона «Об органе управления лесной промышленностью Северо-Беломорского района», согласно которому в системе Главлескома ВСНХ учреждался лесоэкспортный трест «Северолес» с местными управлениями (Архангельское, Вологодское и др.). Постановление СТО впервые предусматривало перевод работы лесных предприятий на принцип хозрасчета. В ноябре 1921 г. СТО принял постановление о выделении лесных массивов в Мурманской губернии, в Карелии, в Архангельской, Олонецкой, Вологодской, Северо-Двин-

ской и Череповецкой губерниях для эксплуатации на началах монополии тресту «Северолес».*

Однако в течение восстановительного периода, как и в годы гражданской войны, управление государственными лесами повсеместно находилось в системе Наркомзема, в ведении его местных органов — губземуправлений, т. е. оставалось в составе органов сельского хозяйства.

В начале первой пятилетки, в январе 1929 г. в соответствии с постановлением ЦК ВКП(б) «О реорганизации управления промышленностью» леса государственного значения были переданы соответствующим лесопромышленным трестам ВСНХ. В декабре 1929 г. было установлено, что «... взамен существующих лесничеств и лесозаготовительных органов народных комиссариатов земледелия РСФСР и автономных республик, Высшего Совета Народного Хозяйства РСФСР и Народного комиссариата путей сообщения» организовать «крупные советские лесные и лесопромышленные хозяйства — лесхозы и леспромхозы», которые явились бы «первичными производственными предприятиями по эксплуатации лесных массивов хозрасчетного характера».**

Решения 1929 г. о закреплении лесов за лесопромышленными органами, создание лесхозов и леспромхозов были вызваны задачами ускоренного развития лесного производства и во многом содействовали начавшейся механизации лесной промышленности.

В 1931 г. леса госфонда были разделены на зоны лесопромышленного и лесокультурного назначения. В лесопромышленной зоне преимущественно сложились особые лесозаготовительные предприятия — леспромхозы. На некоторое время они объединили и лесохозяйственные функции. В лесокультурной зоне лесохозяйственные и частично лесоэксплуатационные функции осуществлялись лесхозами. В 1932 г. леса промышленной зоны, леспромхозы и объединяющие их тресты из ведения ВСНХ были переданы образованному Наркомлесу СССР. В 1936 г. были выделены водоохранные леса, а для управления ими был создан особый орган — Главлесоохрана при Совнаркоме СССР. Во время Великой Отечественной войны постановлением СНК СССР от 23 апреля 1943 г. весь государственный лесной фонд СССР был разделен на три группы. Это означало дальнейшее упорядочение пользования лесами и совершенствование управления лесным хозяйством.***

Послевоенный период наполнен многократными переменами в организации управления лесами, в организации лесного хозяйства, лесоэксплуатации и всей лесной промышленности. В большинстве эти перемены связаны с общими изменениями в системе управления народным хозяйством в масштабе всей страны и способствовали дальнейшему совершенствованию организационных форм лесного хозяйства и лесной промышленности. Однако имели место и такие перестройки, которые не оправдали себя.

В 1947 г. на базе Главлесоохраны создается Министерство лесного хозяйства СССР. В ведение этого Министерства и его местных органов, лесхозов и лесничеств, перешли все леса страны. С образованием министерства и его низовых органов — лесхозов в лесопромышленной зоне

* ГААО, ф. «Северолес», № 71, оп. 1, ед. хр. 1, л. 14.

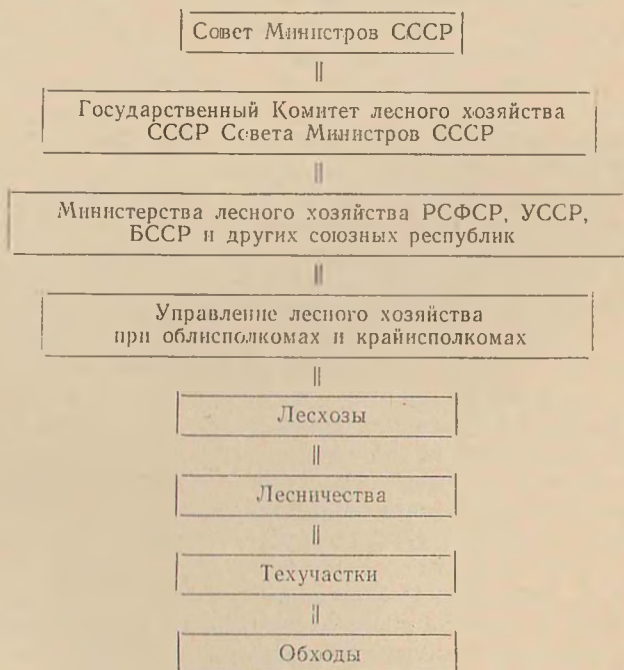
** Л. Ленский. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917—1945). М., 1947, стр. 193.

*** Там же, стр. 298.

в 1948 г. лесозаготовки были отделены от лесного хозяйства. Лесохозяйственные функции отошли от леспромхозов и лесозаготовительных трестов и объединений. Однако самостоятельные органы управления лесами и лесного хозяйства во главе с особым министерством сохранились лишь в течение шести лет. В 1953 г. Министерство лесного хозяйства было упразднено. Управление лесами вновь оказалось в системе органов сельского хозяйства. В 1961 г. леса были переданы в систему Госплана. С 1962 г. лесами и лесным хозяйством ведает Государственный Комитет лесной, лесопильно-деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности и лесного хозяйства. В то же время в многолесных районах страны функции лесного хозяйства были объединены в одних органах совнархозов экономических районов, ведающих лесозаготовками. Таковы были перемены в послевоенные 1947—1965 гг. в организации руководства лесным хозяйством.

Сентябрьский (1965) Пленум ЦК КПСС принял решение о восстановлении отраслевого принципа управления промышленностью и строительством, о проведении новой экономической реформы.

Были образованы самостоятельные отраслевые центральные и местные органы лесного хозяйства. В конце 1965 г. создаются Министерства лесного хозяйства РСФСР и других республик и областные управления лесного хозяйства при облисполкомах. В 1966 г. был образован Государственный Комитет лесного хозяйства СССР Совета Министров СССР. Этим завершилось создание современной системы организации управления лесами и лесным хозяйством:



Как видим, путь формирования и совершенствования лесного хозяйства, его органов управления был сложным. Одним из важных вопросов в решении этой проблемы всегда оставалось наиболее правильное сочетание интересов и задач собственно лесного хозяйства и

лесной промышленности, лесохозяйственных и лесоэксплуатационных функций. В связи с этим возникал вопрос о том, следует ли создавать отдельные самостоятельные лесохозяйственные и лесоэксплуатационные органы управления или объединить лесохозяйственные функции с лесоэксплуатационными в органах лесной промышленности. Наиболее важным значением этот вопрос приобретал в районах лесопромышленной зоны в связи с ростом масштабов заготовки леса.

Можно считать, что период 1917—1928 гг. по своей социально-экономической сущности был временем зарождения и формирования социалистического лесного хозяйства как специфической отрасли экономики и социалистической лесозаготовительной промышленности. Масштабы лесоэксплуатационных и лесохозяйственных работ были сравнительно невелики. Резко возросшие потребности на лесоматериалы для экспорта и внутреннего потребления в годы первой пятилетки потребовали пересмотра существовавшей организации управления и закрепления лесов за лесной промышленностью. Однако это решение вскоре пришлось дополнять выделением лесохозяйственных функций и создать Главлесоохрану (1936), а на ее базе — самостоятельное Министерство лесного хозяйства (1947). Это было обусловлено тем, что уже в годы довоенных пятилеток лесная промышленность и лесное хозяйство сложились как отрасли общественного производства, как отрасли народного хозяйства СССР. В течение 17 лет (1936—1953) управление лесами, вопросы воспроизводства лесных ресурсов были сосредоточены в самостоятельных органах в центре и на местах. Конечно, поиски новых, более совершенных организационных форм допустимы и необходимы. В течение 1954—1964 гг. управление лесами и лесохозяйственными работами претерпевало разнообразные перемены вплоть до упразднения сложившихся лесохозяйственных органов, с передачей лесохозяйственных функций лесозаготовительным управлениям Совнархозов. Общеизвестны разноречивые теоретические воззрения по этим вопросам. Конечно, в условиях различных районов такой великой страны, как СССР, оправданы и различные организационные решения. Однако теперь общепризнано, что организационные формы лесного хозяйства 1953—1964 гг. в целом для страны себя не оправдали. Создание ныне существующей системы управления в виде самостоятельных отраслевых органов в центре и на местах открыло более благоприятные возможности для развития лесного хозяйства СССР, а значит, и для развития лесной промышленности.

Однако необходимо дальнейшее совершенствование организации управления. Оно вытекает из объективных условий, из развития самого лесохозяйственного производства. Современная лесная промышленность, ее предприятия не однозначны заготовке леса. Они не ограничиваются только заготовкой и транспортом леса, а все в более широких размерах ведут и обработку леса и лесохозяйственные работы. Однако главное — лесоэксплуатация, заготовка древесины. В свою очередь лесхозы не ограничиваются восстановлением, охраной и защитой лесов. Многие лесхозы ведут производство предметов широкого потребления и продукции производственного назначения из древесины. Но главное у лесхозов — воспроизводство лесных ресурсов, регулирование лесопользования. Это различие главных задач обусловило необходимость самостоятельных органов лесной промышленности и лесного хозяйства. Оно оправдано практикой социалистического строительства, соответствует ленинскому принципу демократического централизма и хозяйст-

венного расчета, выдвинутому требованию еще в 1918 году: «... все леса не составляют собственности ни сел, ни уездов, ни губерний, ни областей, представляют собою общенародный фонд и ни в коем случае не могут подлежать какому-либо разделу и распределению ни между гражданами, ни между хозяйствами».*

В распоряжении СНК от 5 апреля 1918 г. за подписью В. И. Ленина всем местным Советам указывалось, что лесное хозяйство требует специальных технических знаний, лесное ведомство призвано проводить в жизнь требования народа и должно иметь налаженный технический аппарат, иначе все решения останутся на бумаге, не будут претворены в жизнь.

В конечном счете цели и задачи органов лесного хозяйства и лесоэксплуатации едины: обеспечить воспроизводство и использование лесных ресурсов в полном соответствии с экономическими законами социализма, достижениями науки. Для более успешного осуществления их необходимы специализированные органы. Это не только не отрицает, а предполагает более тесную производственную кооперацию и увязку лесохозяйственных и лесозаготовительных мероприятий. Производственная специализация и кооперация — условие развития всех отраслей народного хозяйства.

Существующая ныне структура лесохозяйственных и лесопромышленных органов не есть нечто неизменное. Со временем организационная структура всех отраслей народного хозяйства потребует совершенствования. Это вызывается ростом масштабов производства, изменением отраслевой структуры и усложнением хозяйственных связей, стремительным техническим прогрессом, появлением новых отраслей и производств, сдвигами в сфере труда и в составе работников, ростом активности масс, необходимостью повышения эффективности производства.

Коммунистическая партия проводит огромную работу по совершенствованию организационных форм руководства социалистическим народным хозяйством. Партия и правительство последовательно проводят всю систему управления в соответствие с требованиями объективных экономических законов, творчески применяют ленинские принципы руководства, освобождая стиль и методы управления от проявления субъективизма. Вопросы научной организации производства и управления особенно актуальны для лесного хозяйства в условиях новой экономической реформы. Лесное хозяйство и лесная промышленность еще в стадии перехода на новые методы планирования и экономического стимулирования. Этот переход осложнен рядом специфических трудностей: лесхозы находятся на госбюджете, а некоторые леспромхозы пока являются планово-убыточными предприятиями; не установлены некоторые необходимые критерии, показатели оценки работы лесхозов и леспромхозов; устарело и деление древесины на деловую и неделовую, структура основных производственных фондов выделяется очень высоким удельным весом их пассивной части.

Переход на новые условия хозяйствования, внедрение хозрасчета и превращение всех звеньев лесного хозяйства в рентабельные требует дальнейшего совершенствования организационных форм управления лесами, особенно на уровне лесхозов, лесозаготовительных районов, лесопромышленных комплексов, областных управлений.

* Декреты Советской власти. М., 1959, стр. 55.