

УДК 340.15(477) «1921/29»:(34.03:349.6)

**Тетяна Сухоребра,**  
кандидат юридичних наук, завідувач кафедри права,  
Вінницький торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ У ПЕРШІ РОКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ТА ЧАСИ НЕП

У статті розглянуто процес становлення адміністративної відповідальності, яка регламентувалася у Земельному Кодексу 1922 р., Закону про ліси 1923 р., Адміністративному Кодексу 1927 р., Гірничому Кодексу 1928 р. у перші роки радянської влади та часи НЕП. Розглянуто міри адміністративної відповідальності у вигляді штрафних санкцій, вилучення земельних участків та передачу іншим користувачам та оплату такс, в залежності від виду право рушення та розміру нанесеної шкоди.

**Ключові слова:** УСРР, адміністративна відповідальність, штрафні санкції, перші роки радянської влади, кодифіковані акти, охорона природи.

**Suhorebra T.**

*legal responsibility for offenses in the field of nature protection in the first years soviet power and times nep*

*The article considers the process of formation of administrative responsibility, which was regulated in the Land Code of 1922, the Law on Forests of 1923, the Administrative Code of 1927, the Mining Code*

*1928 in the first years of Soviet rule and the NEP. Measures of administrative liability in the form of penalties, seizure of land and transfer to other users and payment of fees, depending on the type of right of movement and the amount of damage.*

**Key words:** *USSR, administrative responsibility, penalties, first years of Soviet power, codified acts, nature protection.*

**Постановка завдання.** На сьогодні природоохоронна справа перебуває в критичному стані, однією з причин якої є недосконалість діючого законодавства. З метою вирішення цього завдання доцільно розглянути процес становлення адміністративної відповідальності в перші роки радянської влади та часи НЕП.

**Актуальність теми дослідження** пов'язана з трьома причинами. По-перше – необхідність збереження охорони та відновлення природних ресурсів в умовах антропогенного впливу. З причини масових порушень природоохоронного законодавства в Україні під загрозою опинилися значна кількість цінних видів флори та фауни, знищуються їх місце оселення та зростання, що веде до скорочення їх чисельності. На жаль спостерігається ситуація, коли посадові особи міністерства охорони навколишнього середовища замовчують такі факти та не вживають заходів з попередження, протидії та ліквідації наслідків таких явищ. Паралельно з цим органи державної влади на місцях значно послабили контроль за перевищення допустимих хімічних, біологічних та інших впливів. Комплекс цих причин вимагає в життя негайних заходів до внесення змін до діючого законодавства, притягнення правопорушників до відповідальності, підвищення рівня контролю з боку держави.

По-друге, – серед заходів впливу на правопорушників особливе місце займає адміністративна відповідальність, яка дозволяє протидіяти правопорушенням, бездіяльності посадових осіб та є ефективним засобом в регулювання суспільних відносин у сфері природокористування. Розвиток юриспруденції склався таким чином, що адміністративна відповідальність є традиційним та найбільш часто застосованим видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. З іншої сторони адміністративні правовідносини у сфері охорони природи можуть виконувати

таку важливу функцію, як профілактика правопорушень, що сприяє вихованню громадян у дусі бережливого відношення до природи, розуміння необхідності її збереження для майбутніх поколінь.

По-третє, – розвиток адміністративного права в сфері охорони природи радянської України проходив за дуже складним сценарієм. Інтерес до адміністративних норм діючих в перші роки радянської влади та часи НЕП є не випадковим, адже досвід накопичений у цей історичний період може бути використаний в сучасних умовах, з метою підвищення ефективності законодавства.

**Аналіз публікацій.** Аналіз публікацій показує що наявну літературу необхідно розділити на дві групи. По-перше, це праці вчених, які розглядали теоретичні питання адміністративного права та деякі аспекти розвитку цієї науки. До числа яких відносяться праці М.С. Строгович, П.Є. Недбайло, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, С.Н. Братусь, В.В. Лазарев, Л.Н. Попова та ін.

Незважаючи на наявність цих досліджень питання пов'язані з адміністративною відповідальністю за правопорушення у сфері охорони природи у перші роки радянської влади та часи НЕП не були розглянуті в повному обсязі та потребують своєї систематизації і більш детального розгляду.

**Метою роботи** є дослідження норм адміністративної відповідальності у кодифікованих актах, прийнятих у перші роки радянської влади та часи НЕП.

**Викладення матеріалів** дослідження необхідно розпочати з того, що протягом 1918 – 1921 рр. територія України була захоплена червоною армією і на цих землях був встановлений більшовицький режим. Характерною рисою правового регулювання була та обставина, що у той історичний період діяли нормативно-правові акти, які приймалися органами влади Радянської Росії та УСРР, що значно ускладнювало практичне використання таких документів.

Питання охорони природи мали в Україні давні традиції, з причини того, що в дореволюційний період, як вказує В.Є. Борейко, відомі українські науковці П.А. Тутковський, Н.В. Шарлемань, Н.О. Шингарьов ставили питання про прийняття нормативно правових актів з захисту флори та фауни [7, с. 31].

Адміністративний Кодекс УСРР був затверджений постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. Кодифікаційні роботи з підготовки проекту даного акту почалися у 1922 р., в серпні 1924 р. проект Адміністративного Кодексу УРСР було внесено на розгляд Ради Народних Комісарів (РНК), яка не прийняла даний документ та відправила на доопрацювання з причини неповного відображення революційної законності. З точки зору охорони природних ресурсів в Кодексі містилися статті, пов'язані з охороною лісів, риб, полювання, інших елементів природи.

На підготовку кодифікованого акту вплинула відсутність історичного досвіду підготовки таких документів, з причини того, що у той період в Європі лише в Португалії діяв Адміністративний кодекс. В цілому розвиток адміністративного права в радянській Україні характеризувався складною динамікою з причини того, що Адміністративний Кодекс УСРР, прийнятий у 1927 р. в умовах політики НЕП, фактично припинив свою дію на початку 30-х років, у зв'язку з встановленням в СРСР тоталітарного режиму.

Особливістю Адміністративного Кодексу УСРР 1927 р. була уніфікація норм відповідальності за правопорушення, які викладалися в статті 47, що надавала повноваження Народному Комісаріату Внутрішніх Справ, міліцейським відділам, селищним та сільським радам застосовувати такі міри, як догана, штрафи, примусові роботи, адміністративний арешт.

Норми адміністративного права у сфері охорони землі широко використовувалися в якості інструменту притягнення до відповідальності правопорушників, першим документом, присвяченим охороні цього природного ресурсу був Декрет «Про землю», який прийнято на II Всеросійському з'їзді Рад робітничих і солдатських депутатів 25–27 жовтня (7–9 листопада) 1917 р.

У 11(24)–12(25) грудня 1917 р. у Харкові, який на той час був столицею УРСР, відбувся I Всеукраїнського з'їзду Рад, на якому було прийнято рішення, згідно якого дію Декрету «Про землю» поширювало на території радянської України. Наступним кроком розвитку адміністративної відповідальності у природоохоронній сфері став Декрет ВЦВК «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р., у якому було скасовано приватне право власності на землю, що ставала власністю держави та передавалося трудящим на засадах безкоштовного та постійного користування. Як зазначає Т.Б. Саркісова, земля сталі «нічиєю» власністю, ні суспільства, ні держави, що значно ускладнювало адміністративне врегулювання питань землекористування [8, с. 11].

На території УСРР одним з перших завдань більшовицької влади стало вирішення земельного питання, на що був направлений Декрет РНК УСРР «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, монастирських, міських і поміщицьких земель» 1920 р.

Земельний Кодекс УСРР був затверджений 29 листопада 1922 р., причиною прийняття кодифікованого акту були зміни у суспільно-політичного житті більшовицької держави, де стався перехід до нової економічної політики (НЕП), в рамках якої дозволялося володіння приватною власністю. Тому Земельний Кодекс УСРР визначав нові засади землекористування, землеволодіння, охорони цього природного ресурсу та юридичної відповідальності. Авданням Земельного Кодексу УСРР було регулювання земельних відносин, документ складався з преамбули і 4 частин ("Про трудове землекористування", "Про міські землі", "Про державне земельне майно", "Про землеустрій та переселення"), містив 227 статей. Як вказує О.С. Колбасов, прийняття цього документа в рамках підготовки Земельних Кодексів союзних республік: РРФСР 1922 р., Білоруської СРР 1925 р., Азербайджанської СРР 1923 р., Армянської СРР 1923 р., Грузинської СРР 1924 р. [5, с. 144].

Адміністративна відповідальність встановлювалася за дії, які порушують суттєві інтереси інших землекористувачів, при цьому власники земельних угідь не мали права вживати заходів, які погіршують стан земель. Згідно із ст. 53, юридична відповідальність регламентувалася шляхом припинення права землекористування у випадках використання земельної ділянки для цілей, недозволених законом та коли використання землі з боку однієї особи завдавало шкоди сусідньому господарству. У кодифікованому акті встановлювалися штрафні санкції за порушення селянами правил охорони земель та не проведення державної реєстрації угідь (ст. 203).

III. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про ліси має давнє коріння та традиції, які знайшли відображення у положеннях Лісових Уставів Російської імперії, які приймалися у 1802, 1835, 1842, 1857, 1876, 1905 та 1913 рр. Як вказує М.І. Фалєєв, юридична відповідальність за лісопорушення була пов'язана з поліцейськими обмеженнями, спрямованими на створення умов охоронної діяльності держави [1, с. 81]. Першим з таким нормативно-правових актів був Декрет РНК УСРР «Про охорону лісів» від 26 лютого 1919 р. Як зазначає Б.В. Кіндюк, радянська влада фактично узаконила хизацькі рубки лісів уздовж залізниць, шосейних доріг, парків, пам'яток культури, берегів рік [4, с. 68].

В умовах проведення нової економічної політики з метою упорядкування правовідносин в сфері лісівництва і встановлення відповідальності за правопорушення у цій сфері був підготовлений проект закону, присвячений охороні лісів та винесений на обговорення I Всеукраїнського з'їзду робітників лісового господарства. В результаті проведення кодифікаційних робіт на IV сесії ВЦВК 3 листопада 1923 р. був прийнятий закон «Про ліси УСРР». Як вказує А.Ю. Бойчук, текст був підготовлений комісією створеною Раднарком УСРР з представників наркоматів землеробства, юстиції, внутрішніх справ та інших відомств [2, с. 98].

Питання юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з цим природним об'єктом регламентувалися в статях, що знаходилися в різних частинах документу. Так, п.45 Відділу 2 «Охорона лісів» встановлювала відповідальність лісової сторожі за невиконання захисту і охорони лісів, а також вказувала на необхідність притягнення до відповідальності за незаконну рубку, крадіжки, підпали лісу, псування лісів худобою та проведення другорядних лісокористувань. Враховуючи дієвість цього

засобу, більшовицька влада вирішила застосувати подібний підхід, що знайшло відображення у Постанові РНК від 17 березня 1924 року «Про преміювання за викриття осіб, що свавільно рубають і беззаконно користаються з лісів і лісових ділянок». Згідно цього акту у разі накладення на правопорушників штрафних санкцій, з сум отриманих від продажу конфіскованого лісу, їх частина у розмірі 30% виплачувалася у вигляді премій працівникам лісової сторожі, які викрили таких правопорушників.

IV. Розвиток адміністративної відповідальності в сфері охорони надр був тісно пов'язаний з необхідністю захисту від правопорушень багатих родовищ, які знаходились на території УСРР. До їх числа відносились вугільні копальні та сіль на території Донбасу; залізна руда в Криворізькому та Кременчуцькому басейнах; марганець у Придніпровській низовини та поклади торфу в різних частинах країни. Як вказує Д.І. Козьяков, адміністративна відповідальність у даній сфері ґрунтувалася на декретах, постановах та інших актів радянської влади, в яких регламентувалися заходи з охорони безпеки, життя, здоров'я працівників та недопущення забруднення підземних вод [6, с. 152].

**Висновки.** Адміністративна відповідальність у сфері охорони природи знайшла відображення в змісті Адміністративного Кодексу УСРР 1927 р., який містив положення стосовно охорони лісів, парків, скверів, боротьби з пошкодженням посівів, лук та пасовищ, порушенням правил мисливства та рибальства.

Розвиток адміністративної відповідальності у сфері охорони земель проходив за складним сценарієм, з причини того, що у цій сфері діяли акти, прийняті в радянській Росії та УСРР, які зазнали трансформації, в зв'язку з переходом до політики НЕП. Значна увага приділялася охорони надр на підставі Гірничого Кодексу 1928 р., в якому встановлювалися норми адміністративної відповідальності за правопорушення встановлених правил та інструкцій, пов'язані з незаконною розробкою, добичею, операції з пошукування, розвідки, витягнення та переробки природних копалин.

Адміністративна відповідальність в сфері охорони лісів регламентувалася у Законі про ліси УСРР 1923 р., на зміст якого вплинули норми дореволюційного права та Лісових Уставів російської імперії, в яких визначався склад правопорушень, вводилася система такс та штрафних санкцій. В законі «Про ліси УСРР» встановлювалася відповідальність за незаконну рубку лісів, підпалу лісу, псування їх худобою і проведення без дозволу другорядних лісокористувань та передбачалося стимулювання лісової сторожі за затримання правопорушників.

#### Список використаних джерел

1. Фалеев М.И. Лесное право: пособие. – СПб. : Изд-во И.Д. Сытина, 1912. – 359 с.
2. Бойчук А. Ю. Юридична відповідальність за правопорушення проти довкілля в перші роки Радянської влади в Україні // Юридична Україна, 2016. – № 11-12. – С. 96–101.
3. Лозо В.І. основные этапы развития лесного законодательства УССР: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01. – Х., 1983. – 237 с.
4. Кіндюк Б. В. Історія українського лісового законодавства. Часи визвольних змагань та період НЕП 1917-1929 рр. – Одеса: Фенікс, 2011. – 168 с.
5. Колбасов О. С. Развитие кодификации советского законодательства. – М.: Юридическая литература, 1968. – 246 с.
6. Козьяков Д. І. Правове регулювання організації та діяльності органів гірничого нагляду України у 20-30 рр. ХХ ст.: історико-правовий аспект // Право і суспільство. – 2014. – № 4. – С. 150–157.
7. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. Х век – 1980 г. – К.: Киев. экол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
8. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Саркісова Тамара Борисівна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – 17 с.