

**ГЕНЕЗА
ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
У РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ**



А. БОЙЧУК
*кандидат юридичних наук,
суддя Приморського районного суду міста Одеси*

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю підвищення ефективності законодавства, яке регламентує адміністративну відповідальність за правопорушення проти природи. На сьогодні чинне адміністративне законодавство демонструє свою нездатність протидіяти масовим правопорушенням у природоохоронній сфері. При розгляді цього феномена слід враховувати наявність значної кількості природних об'єктів, складний характер правопорушень, а також правил, норм, інструкцій, які регламентують їх правовий режим. Інтерес до радянської доби є не випадковим, адже у цей період відбувався інтенсивний розвиток адміністративної відповідальності у природоохоронній сфері та накопичений практичний досвід її застосування. З цієї причини радянський період потребує більш детального вивчення й аналізу з метою запозичення кращого та недопущення помилок, які мали місце в минулому.

Аналіз публікацій свідчить, що питання адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи в радянський період розглядали: Г. Аксененок, А. Гетьман, О. Голиченков, В. Григор'єв, М. Казанцев, О. Колбасов, В. Мунтян, І. Панкратов, В. Петров, Г. Полянська, Б. Розовський, А. Соколова, Ю. Шемшученко та ін. Незважаючи на значну кількість таких досліджень, повна картина розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи протягом всього радянського періоду не була створена дотепер.

Метою статті є дослідження загальних тенденцій і періодизація розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи в період існування Радянської України 1917–1991 рр.

Вивчення та аналіз розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природи необхідно розпочати з того, що радянська модель базувалася на понятті соціалістичного

природокористування, основою якого була виключно державна власність на природні ресурси. Розгляд масиву прийнятих у радянській Україні нормативно-правових актів свідчить про доцільність виокремлення чотирьох етапів формування цього інституту, використовуючи як критерії особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, зміст джерел права та їхніх норм. Перший період — становлення більшовицького режиму в Україні в 1917–1922 рр.; другий — пом'якшення норм юридичної відповідальності 1922–1930 рр.; третій — часи тоталітаризму 1930–1953 рр.; четвертий — період «хрущовської відлиги», застою та доби перебудови 1953–1991 рр. Наступним етапом дослідження став розгляд особливостей формування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи на кожному з цих етапів.

Становлення більшовицького режиму в Україні 1917–1922 рр.

Цей історичний період характеризувався трьома особливостями. По-перше, це проведення націоналізації землі та інших природних об'єктів; по-друге, наявність незначної кількості нормативно-правових актів, присвячених адміністративній відповідальності за правопорушення проти природи. По-третє, прийняття актів, спрямованих на хижацьке знищення природи, згідно з яким відповідальність передбачалася не за проведення таких дій, а за невиконання положень цих постанов і декретів. Розглядаючи першу особливість, необхідно зауважити, що проведення націоналізації ґрунтувалося на рішенні II Всеросійського з'їзду Рад Робітничих, Солдатських та Селянських депутатів, який відбувся у жовтні 1917 р. і прийняв «Декрет про землю», що передбачав передачу до власності всього народу землі та всіх об'єктів

природи, а пізніше дія цього Декрету була поширена на територію Радянської України. Друга особливість знайшла своє відображення у декретах, постановах Ради Народних Комісарів (далі — РНК), окремих наркоматів стосовно регламентації охоти, використання надр, видобутку солі, охорони зелених насаджень. Такі нормативно-правові акти приймалися з метою вирішення конкретних економічних проблем, що можна дослідити на прикладі Постанови РНК Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі — УСРР) від 1 квітня 1922 р. «Про гірничий нагляд» [1]. Згідно з п. 2 органам гірничого нагляду надавалося право притягати до відповідальності в судовому та адміністративному порядку винних у порушенні законів і розпоряджень уряду стосовно проведення гірничопромислових робіт. Третя особливість полягає у прийнятті нормативно-правових актів, які передбачали масові рубки лісів уздовж залізничних та шосейних доріг. Так, 27 грудня 1918 р. РНК прийняв Постанову «Про посилення вивезення дров» [2, 28]. Передусім органами радянської влади ставилося завдання щодо посилення лісозаготівель і вивезення дров у межах 15-верстової смуги від залізниць, сплавних річок, доріг, а за невиконання встановлювалися норми адміністративної відповідальності. Аналогічним чином 12 березня 1920 р. Рада Праці та Оборони видала Постанову № 117 «Про залучення лісничих до лісозаготівельних робіт» [2, 30]. У тексті акта знайшов відображення пункт стосовно можливостей передання всіх винних суду Реввоєнтрибуналу, який зазвичай приймав рішення стратити винних осіб і лише в деяких випадках уживав ув'язнення та адміністративні заходи. Складнощі воєнного періоду призвели до масового знищення зелених насаджень у населених пунктах України. На основі цього РНК ухвалила Постанову від 26 липня 1922 р. «Про охорону зелених наса-

джен в містах та інших населених пунктах України», згідно з п. 4 якої визначалися штрафи за псування, травлення насаджень у містах [3]. Іншим вектором правотворчості стало введення контролю над видобутком солі, який проводився на підставі Постанови РНК УСРР від 24 червня 1921 р. «Про введення Державної монополії на сіль» [4]. Згідно з цим актом установлювалася адміністративна відповідальність за торгівлю сіллю приватними особами у вигляді промислу без відповідного дозволу. Як вказувалося у п. 4, посилювалася охорона видобутку солі, передача соляних озер в оренду, а в разі порушень положень, згідно з п. 6, передбачалася конфіскація добутої солі та передачавинних осіб до Реввійськтрибуналу. Продовженням цього напряму правового регулювання став Декрет РНК УСРР від 18 жовтня 1921 р. «Про відповідальність за продаж, розкрадання та недбалу охорону солі» [5]. Причиною прийняття цього документа було бажання комуністичної влади отримати додаткові кошти від продажу продукту, який широко використовувало населення УСРР. Згідно з п. 2 положень цього Декрету сіль підлягала обов'язковій конфіскації, а винні в порушенні його положень могли передаватися до органів Реввоєнтрибуналу. Як вказувалося у п. 3, до винних у розкраданні та недбайливій охороні солі могла бути застосована вища міра покарання. Важливим напрямом розвитку адміністративної відповідальності стало правове регулювання захисту цінних природних об'єктів, що відобразилося у Декреті РНК Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (далі — РРФСР) від 16 вересня 1921 р. «Про охорону пам'ятників природи, садів та парків» дія якого була розповсюджена на територію Радянської України. Згідно з п. 3 акта встановлювалася адміністративна відповідальність за використання земель під заповідниками та національними пар-

ками, які заборонялося використовувати, під обробку або розробку природних багатств. Одночасно з цим Декрет забороняв на площі заповідників і національних парків полювання й ловлю звірів і птахів, збирання яєць із гнізд і ловлю риби.

Період пом'якшення норм юридичної відповідальності 1922–1930 рр.

Цей історичний період характеризувався значним збільшенням кількості нормативно-правових актів, які регламентували адміністративну відповідальність за правопорушення проти природи та пом'якшення таких санкцій. Загальною тенденцією розвитку цього феномена було збільшення кількості об'єктів, які підлягали державній охороні порівняно з минулим історичним етапом. Іншою особливістю цього періоду було застосування таких норм, як штраф, конфіскація, вилучення земельних ділянок, звірів, птахів, здобутих самовільним полюванням, та зброї і засобів лову, які при цьому використовувалися. Одночасно з цим приймалися нормативно-правові акти, які пом'якшували адміністративну відповідальність за правопорушення проти природи, наприклад, Постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (далі — ВУЦВК) і РНК УСРР від 23 вересня 1925 р. «Про припинення кримінальних справ щодо малозначних лісових правопорушень» [6]. Інтерес викликає та обставина, що в цей історичний період більшовицька влада не приймала законодавчих актів, присвячених охороні землі. Деякі положення з адміністративної відповідальності в цій сфері регламентувалися у Загальних началах землекористування і землевпорядження 1928 р., затверджених Центральним виконавчим комітетом (далі — ЦВК) Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі — СРСР) 15 грудня 1928 р. [7]. Так, згідно з п. 44 на сільські

ради, волосні та районні виконкоми, земельні органи покладалася нагляд за виконанням чинних законів та притягнення до відповідальності їх порушників. Зі свого боку, п. 62 забороняв передачу земель державного запасу іншим особам, а в разі порушення цього положення учасники угоди позбавлялися права користування землею. Важливим напрямом правотворчості стала боротьба з браконьєрством, яка здійснювалася на підставі Постанови РНК УСРР від 10 липня 1923 р. «Про право мисливства» [8]. Цей нормативно-правовий акт не містив конкретних заходів відповідальності, а включав лише бланкетну норму стосовно необхідності встановлення правил полювання, переліку звірів і птахів, яких дозволялося відстрілювати. Відповідальність за порушення правил полювання і рибальства регламентувалася Адміністративним кодексом УСРР який був прийнятий 12 жовтня 1927 р. [9]. Так, за лов риби волоком та іншим приладдям устанавлювався штраф у розмірі подвійної вартості разового дозвільного квитка.

У цей історичний період пріоритетним напрямом правотворчості у сфері адміністративної відповідальності залишалася правова охорона лісів. Регламентація відповідальності в цій сфері базувалася на Законі від 3 листопада 1923 р. «Про ліси УСРР», у зміст якого увійшла ст. 32, що дозволяла відбирати в користувачів ліси при порушенні умов лісокористування [10, 3]. Доказом значної уваги до лісових ресурсів була та обставина, що в Адміністративному кодексі УСРР 1927 р. встановлювалася відповідальність за правопорушення, пов'язані з лісовим фондом, яка регламентувалася в чотирьох статтях. Так, ст. 74 давала право районним виконавчим комітетам уживати заходів адміністративного впливу за порушення законів і правил, устанавлених в інтересах охорони лісів. Як зазначається у ст. 75, районні виконкоми мали право замінити штрафні

санкції на примусові роботи в лісах строком до одного місяця. У статті 76 вказувалося, що предмети, здобуті в лісах самовільно, підлягають вилученню і передачі лісовій адміністрації. Згідно зі ст. 77 регламентувався порядок, розподіл стягнутих райвиконкоматами, сільськими виконавчими комітетами штрафів. Так, 30 % від цих сум підлягали передачі у фонд преміювання, а решта суми розподілялася у співвідношенні: 3/4 – на загальнокорисні потреби села та 1/4 – у районний бюджет, при цьому відібрані предмети, добути самовільним користуванням у лісах, мали продаватися.

Адміністративну відповідальність за правопорушення правил користування надрами регламентувало Гірниче положення СРСР від 9 листопада 1927 р. Цей нормативно-правовий акт став основою Гірничого кодексу УСРР, який набрав чинності 1 липня 1928 р. Згідно з ним вводилася монополія держави на розробку надр і на родовища уранових та інших радіоактивних руд. За порушення положень Гірничого кодексу встановлювалася адміністративна відповідальність, а у випадках користування надрами без дозвільних документів – кримінальна. При цьому Гірничий кодекс передбачав відшкодування збитків, заподіяних у разі порушення правил використання надр і видобутку природних копалин.

У цей історичний період в УСРР почалася правова охорона пам'яток культури, природи та об'єктів природо-заповідного фонду. Так, згідно з Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 16 червня 1926 р. «Про пам'ятки культури і природи» встановлювалася адміністративна відповідальність посадових осіб за правопорушення у цій сфері [11].

Період тоталітаризму – 1930–1953 рр.

Цей історичний період характеризувався появою нових об'єктів природи, які підлягали державній охороні, та

створенням більш якісних підходів до їх захисту. Основними напрямками правотворчості стали: а) правова охорона землі; б) охорона вод; в) атмосферного повітря; г) полювання та рибна ловля. Так, 22 липня 1932 р. була прийнята сумісна Постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про встановлення плати за спускання відхідних стічних вод», згідно з якою встановлювалися фінансові санкції за такі дії [12].

Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з землею, регламентувалася Постановою РНК СРСР від 5 березня 1940 р. «Про введення правильних сівозмін в колгоспах і радгоспах Української РСР» [13]. У цьому нормативно-правовому акті встановлювалася юридична відповідальність директорів та головних агрономів радгоспів за порушення проекту сівозмін. Згідно з п. 5 для кожного колгоспу встановлювалися плани сівозмін, змінювати які можна було тільки з дозволу народного комісаріату зернових і тваринницьких радгоспів СРСР.

Правопорушення, пов'язані з використанням водних об'єктів, регламентувались Постановою ЦВК та РНК СРСР від 17 травня 1937 р. «Про санітарну охорону водопроводів та джерел водопостачання» [14]. Згідно з п. 14 ст. 13 якої порушення інструкцій або правил спуску стічних вод тягне за собою накладення на винного штрафу органами державної санітарної інспекції, а в інших випадках — притягнення винних до кримінальної відповідальності. Подальший розвиток охорони водойм регламентувався Постановою Ради Міністрів УРСР від 24 січня 1947 р. «Про санітарну охорону водоймищ, водопроводів і джерел водопостачання в УРСР», згідно з п. 17 якої органи державної санітарної інспекції УРСР мали право притягати порушників до адміністративної, а в деяких випадках — до кримінальної відповідальності [15].

Зміни в доктринальних підходах стосовно регламентації полювання

знайшли відображення у Постанові РНК УРСР від 21 січня 1939 р. «Основні правила полювання». Згідно з п. 8 вводилися заборони на полювання за допомогою отрути, розорення нір, гнізд, сітками, петлями, з борзими собаками. Зі свого боку, п. 9 вводив заборону на полювання бобрів, диких кіз, оленів, кабанів, куниць, глухарів, фазанів.

У цей історичний період комуністична влада приділяла особливу увагу збереженню лісів завдяки їх широкому використанню у промисловості, сільському господарстві, житловому будівництві. З метою систематизації адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з лісами, РНК СРСР 22 грудня 1939 р. прийняв Постанову «Про затвердження Інструкції про порядок притягнення до відповідальності лісопорушників у лісах державного і місцевого значення Союзу СРСР» [16]. Згідно з п. 12 акта дрібні лісопорушення, за які призначався штраф у сумі до 10 крб, могли розглядати директора лісгоспів, яким давалося право приймати рішення про штрафні санкції і припиняти такі справи. Цей нормативно-правовий акт не містив чіткого розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності з причини того, що за бездіяльність і недбале ставлення посадових осіб до виконання службових обов'язків винні могли бути притягнуті до адміністративної, а в деяких випадках — до кримінальної відповідальності. Доказом цього положення є п. 24, у якому вказується, що суд, незважаючи на накладення на винну особу адміністративного штрафу, має право притягнути винного у лісопорушенні до кримінальної відповідальності.

Період 30-х років ХХ ст. характеризувався інтенсивним будівництвом заводів, фабрик, інших промислових об'єктів, що призвело до викидів оксидів сірки, азоту, вуглецю, важких і радіоактивних металів та появи кислотних опадів. З метою боротьби

з цими небезпечними явищами 20 червня 1949 р. Рада Міністрів УРСР прийняла Постанову «Про заходи боротьби із забрудненням атмосферного повітря промисловими підприємствами УРСР та про поліпшення санітарно-гігієнічних умов населених місць» [17]. Згідно з п. 1 з 1 січня 1950 р. заборонялося затвердження проектів будівництва, реконструкції або відбудови промислових підприємств, окремих цехів і агрегатів, електростанцій і теплоелектроцентралей, при експлуатації яких в атмосферне повітря викидаються небезпечні речовини. Цей нормативно-правовий акт передбачав адміністративну відповідальність керівників за порушення у сфері забруднення атмосферного повітря, а п. 4 зобов'язував Міністерство охорони здоров'я УРСР, виконавчі комітети Дніпропетровської, Запорізької та Сталінської обласних Рад установити контроль за забрудненням атмосферного повітря.

Розгляд нормативно-правових актів, прийнятих у цей історичний період, показав, що норми адміністративного права закріплювалися у змісті нормативно-правових актів спільно з нормами кримінального права, тому на практиці було важко розділити та визначити їх кваліфікуючі ознаки.

Період «хрущовської відлиги», застою та доби перебудови 1953–1991 рр.

Формування цього феномена відбувалося за дуже складним вектором із причини наявності різних підходів до доктринального визначення, що відобразилося у науковій дискусії стосовно юридичної природи адміністративної відповідальності, яка мала місце в 70–80-х роках ХХ ст. [18, 224].

Необхідність застосування норм адміністративної відповідальності відображена у Законі від 30 червня 1960 р. «Про охорону природи УРСР» [19]. З погляду практичної діяльності цей законодавчий акт мав характер

політичної декларації, в якому були відсутні конкретні санкції стосовно правопорушень у сфері охорони природи. Іншим проблемним питанням, яке виникло на початку 60-х років, стала та обставина, що штрафні санкції накладалися на підприємства, установи, організації, але не торкалися конкретних посадових осіб. З метою правового вирішення цього питання 21 червня 1961 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [20]. На підставі цього акта 3 січня 1962 р. була прийнята аналогічна за назвою Постанова Ради Міністрів УРСР. Згідно з цим нормативно-правовим актом до адміністративної відповідальності повинні були притягуватися посадові особи в разі порушення чинних нормативно-правових актів, правил, норм та інструкцій. Так, відповідно до п. 11 на службових осіб, винних у порушенні правил та інструкцій з безпеки експлуатації родовищ, правил полювання, накладався штраф до 50 крб, п. 27 регламентував накладання в адміністративному порядку за такі самі правопорушення штраф на громадян у розмірі від 5 до 10 крб. Особливістю розвитку юридичної відповідальності цього історичного періоду стала та обставина, що Адміністративний кодекс УСРР 1927 р. застарів та не відповідав новим реаліям, а Закон «Про охорону природи УРСР» не встановлював адміністративної санкції. З метою заповнення цієї прогалини почали прийматися укази Президії Верховної Ради СРСР та в деяких випадках — УРСР, на підставі яких готувалися постанови всесоюзних та республіканських міністерств і відомств. Так, 26 квітня 1962 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення боротьби з бур'янами» [21]. Згідно з пунктами 8, 9 після попередження землекористувачі були зобов'язані вжити

заходів з боротьби з бур'янами, а при невиконанні цієї норми на винних у цьому посадових осіб накладався штраф у розмірі від 20 до 30 крб, а на колгоспників, робітників, інших громадян — від 5 до 10 крб. При цьому, як вказувалося у п. 11, громадяни, які злісно не виконують правил боротьби з бур'янами, можуть бути позбавлені права користування земельними ділянками.

Наступним кроком у встановленні норм адміністративної відповідальності в природоохоронній сфері став Указ Президії Верховної Ради СРСР від 14 травня 1970 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства» [22]. Так, згідно з п. 1 на посадових осіб та громадян, винних у порушенні земельного законодавства, до яких належали: псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх виробничими та іншими відходами і стічними водами, безгосподарне використання земель, невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель, охорони ґрунтів від вітрової, водної ерозії та інших процесів, що погіршують стан ґрунтів, знищення межових знаків, несвоєчасне повернення земель, накладався штраф у розмірі від 50 до 100 крб, а на громадян — до 10 крб. У сфері охорони надр установлювалася адміністративна відповідальність за правопорушення стосовно правил безпечного ведення робіт на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 9 лютого 1968 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення правил, норм, інструкцій з безпечного ведення робіт у галузі промисловості і на об'єктах, підконтрольних органам Держгіртехнагляду». У цьому документі органам Держнаглядохоронпраці давалося право накладати на посадових осіб, винних у порушенні правил, норм та інструкцій, штраф у розмірі до 50 крб. Правове регулювання у сфері нагляду за мисливством здійснювалося на підставі

Указу Президії Верховної Ради СРСР від 25 липня 1972 р. «Про порядок накладення штрафів за порушення правил полювання», згідно з яким на винних у порушенні цих правил накладалися штрафи, які встановлювалися органами Міністерства лісового господарства союзних республік та Державного комітету Ради Міністрів з охорони природи [23].

У сфері охорони водних об'єктів 27 березня 1964 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства і охорони рибних запасів у водоймах СРСР», згідно з яким за порушення встановлених правил рибальства й охорони рибних запасів у водоймах СРСР на винних осіб накладався штраф у розмірі: на громадян — до 10 крб, на службових осіб — до 50 крб [24]. Іншим нормативно-правовим актом був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 лютого 1974 р. «Про посилення відповідальності за забруднення моря речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря» [25]. Відповідно до цього нормативно-правового акта штраф в адміністративному порядку накладався на осіб командного складу судна, винних у невиконанні обов'язків із реєстрації в судових документах операцій із речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, а також у незаконній відмові пред'явити ці документи відповідним посадовим особам.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язане з лісами, встановлювалася згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 серпня 1980 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення лісового законодавства», відповідно до якого на осіб, винних у порушеннях лісового законодавства, накладається штраф за порушення вимог пожежної безпеки в лісах: на громадян — до 10 крб, на

службових осіб — до 50 крб, за знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, а також у порушенні вимог пожежної безпеки в лісах: на громадян — до 50 крб, на службових осіб — до 100 крб [26].

Наступним етапом розвитку норм адміністративного права став поступовий перехід від правового регулювання згідно з указами, що їх прийняла Президія Верховної Ради СРСР та УРСР, до прийняття кодексів, які регулювали суспільні відносини, пов'язані з використанням, відновленням та охороною природних об'єктів. Такі кодифіковані акти стосувалися землі — Земельний кодекс 1970 р., надр — Кодекс про надра 1976 р., водних об'єктів — Водний кодекс 1972 р., лісів — Лісовий кодекс 1979 р. Спільною рисою цих актів було включення у їхній зміст правопорушень, за які винні особи підлягали адміністративній чи іншій відповідальності, встановленій законодавством СРСР та УРСР.

Процес упорядкування норм адміністративної відповідальності знайшов своє відображення у Кодексі Української РСР про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [27]. Відповідальність за правопорушення, пов'язані з об'єктами природи, знайшла відображення у главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на соціалістичну власність» та в главі 7 «Адміністративні правопорушення у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури». У статтях 47, 48, 49, 50 цього Кодексу регламентувалася відповідальність за порушення правил державної власності на надра, води, ліси, тваринний світ і встановлювався розмір штрафів, які накладалися на: службових осіб — до 100 крб, на громадян — до 50 крб. У главі 7 згідно зі ст. 52 установлювалася відповідальність за псування сільськогосподарських земель у вигляді накладення штрафу на служ-

бових осіб у розмірі до 100 крб. Зі свого боку, статті 53, 57, 58, 59, 60, 61 встановлювали відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, проведення робіт з вивчення надр, охорони водних об'єктів, правил водокористування, експлуатації водогосподарських споруд, ст. 64 — використання лісосічного фонду, знищення лісових культур молодняка, відновлення та поліпшення лісів, статті 68, 69 — пошкодження сінокосів та пасовищних угідь, за що встановлювався штраф на службових осіб у розмірі від 50 до 100 крб, на громадян — від 10 до 50 крб. Таким чином, кодифікований акт систематизував норми адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи.

Розглядаючи основні етапи розвитку цього феномена, необхідно вказати на наявність подвійних стандартів у їх використанні в радянському природоохоронному законодавстві. Одним із перших на наявність таких стандартів звернув увагу В. Мунтян, який використовував поняття «безжалісне знищення лісів», маючи на увазі науково не обґрунтовані рубки значних обсягів [28, 47]. Радянські науковці виходили з того, що соціалізм у природній сфері передбачає заощадливе, ефективне та раціональне використання природних багатств. На практиці такі ідеологічні настанови являли собою декларативні положення із тих причини, що, за даними В. Мунтяна, в УРСР «по-варварському» використовуються ліси, а органи міліції у більшості випадків повертали матеріали про лісопорушення керівникам Управлінь лісового господарства [28, 67]. Як вказує відомий український еколог В. Борейко, радянські керівники давали дозволи на скиди стічних вод, хижацькі рубки лісів, зобов'язуючи керівників таких підприємств здійснити такі дії, гарантуючи їм не притягнення до відповідальності [29, 130–131]. Аналогічним чином керівники деяких обкомів Комуністичної партії України давали дозволи в

50–70-х роках минулого століття на хижацькі обсяги рубок у лісах Карпат з метою виконання державних планів і завдань, а за такі дії керівники підприємств не притягувалися до юридичної відповідальності.

Підбиваючи підсумки, можна зробити такі висновки:

1. Адміністративна відповідальність за правопорушення проти природи в радянський період характеризувалася наявністю двох стандартів — один був на рівні законодавчих актів, а другий ґрунтувався на підзаконних нормах, направлених на дозвіл проводити необмежене та науково необґрунтоване використання природних ресурсів.

2. На підставі розгляду особливостей адміністративної відповідальності показано доцільність виділення чоти-

рьох історичних періодів. Перший (1917–1922 рр.) — виникнення інституту адміністративної відповідальності у період становлення більшовицького режиму в Україні; другий (1922–1930 рр.) — лібералізація адміністративного законодавства за правопорушення проти природи в умовах пом'якшення радянського режиму; третій (1930–1953 рр.) — посилення санкцій за протиправні діяння у сфері охорони природи, збільшення числа об'єктів які підлягали охороні в добу тоталітаризму; четвертий (1953–1991 рр.) — систематизація законодавства та встановлення адміністративних санкцій у галузях, що регулювали суспільні відносини, пов'язані з використанням, відновленням та охороною природних об'єктів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *О горном надзоре* : Постановление Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 1 апреля 1922 г. // ЗУ УСРР. — 1922. — № 257. — Ст. 263.
2. *Ленский Л. М.* Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917–1945 гг.) / Л. М. Ленский. — М. ; Л. : Изд. Гослестехиздата, Ленинград, 1947. — 322 с.
3. *Об охране зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах Украины* : Постановление Совета Народных Комиссаров от 26 июля 1922 г. // ЗУ УСРР. — 1922. — № 405. — Ст. 441.
4. *О введении Государственной монополии на соль* : Постановление Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 24 июня 1921 г. // ЗУ УСРР. — 1921. — № 327. — Ст. 376.
5. *Об ответственности за продажу, хищения и небрежную охрану соли* : Декрет Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 18 октября 1921 г. // ЗУ УСРР. — 1921. — № 598. — Ст. 210.
6. *О прекращении уголовных дел в малозначительных лесных правонарушениях* : Постановление Всеукраинского центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 23 сентября 1925 г. // ЗУ УСРР. — 1925. — № 71. — Ст. 857.
7. *Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.*, утвержденные Центральным исполнительным комитетом СССР от 15 декабря 1928 г. // СП СССР. — 1928. — № 69. — Ст. 642.
8. *О праве охоты* : Постановление Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 10 июля 1923 г. // ЗУ УСРР. — 1923. — № 26. — Ст. 389.
9. *Адміністративний кодекс УСРР*. — Харків : Вид-во Наркомюста УСРР, 1928. — 78 с.
10. *Амчиславский Я. Л.* Лесное законодательство Украины / Я. Л. Амчиславский, С. С. Баталин. — Харьков : Изд-во Наркомюста УССР, 1926. — 531 с.
11. *О памятниках культуры и природы* : Постановление Всеукраинского центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 16 июня 1926 г. // СУ УССР. — 1926. — № 32–33. — Ст. 259.
12. *Об установлении платы за спуск отходящих сточных вод* : Постановление Всеукраинского центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров Украинской Социалистической Советской Республики от 22 июля 1932 г. // ЗУ УСРР. — 1932. — № 20–21. — Ст. 133.
13. *О введении правильных севооборотов в колхозах и совхозах Украинской ССР* : Постановление Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик от 5 марта 1940 г. // СП СССР. — 1940. — №5. — Ст. 149.
14. *О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения* : Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик от 17 мая 1937 г. // СП СССР. — 1937. — № 35. — Ст. 143.

15. *О санитарной охране водоемов, водопроводов и источников водоснабжения в УССР* : Постановление Совета Министров Украинской Советской Социалистической Республики от 24 января 1947 г. // ЗУ УРСР. — 1947. — № 3. — Ст. 6.
16. *Об утверждении Инструкции о порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения Союза СССР* : Постановление Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик от 22 декабря 1939 г. // СП СССР. — 1939. — № 2. — Ст. 29.
17. *О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха промышленными предприятиями УССР и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест* : Постановление Совета Министров Украинской Советской Социалистической Республики от 20 июня 1949 г. // ЗУ УРСР. — 1949. — № 12. — Ст. 41.
18. *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю. С. Шемшученко. — Киев : Наукова думка, 1976.
19. *Про охорону природи Української РСР* : Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1960. — № 23. — Ст. 175.
20. *О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке* : Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 21 июня 1961 г. // Ведомости ВС СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368.
21. *Об усилении борьбы с сорняками* : Указ Президиума Верховного Совета Украинской Советской Социалистической Республики от 26 апреля 1962 г. // Ведомости ВС СССР. — 1962. — № 18. — Ст. 204.
22. *Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства* : Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 14 мая 1970 г. // Ведомости ВС СССР. — 1970. — № 29. — Ст. 272.
23. *О порядке наложения штрафов за нарушение правил охоты* : Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 25 июля 1972 г. // Ведомости ВС СССР. — 1972. — № 31. — Ст. 272.
24. *Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР* : Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик 27 марта 1964 г. // Ведомости ВС СССР. — 1964. — № 14. — Ст. 158.
25. *Об усилении ответственности за загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря* : Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 26 февраля 1974 г. // Ведомости ВС СССР. — 1974. — № 10. — Ст. 161.
26. *Об административной ответственности за нарушение лесного законодательства* : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 августа 1980 г. // Ведомости ВС СССР. — 1980. — № 33. — Ст. 677.
27. *Кодекс Української РСР Про Адміністративні Правопорушення*. — Київ : Вид-во Політичної літератури України, 1985. — 172 с.
28. *Мунтян В. Л.* Правова охорона лісів Української РСР / В. Л. Мунтян. — Київ : Вид-во АН УРСР, 1964. — 84 с.
29. *Борейко В. Е.* История охраны природы Украины. X век — 1980 г. / В. Е. Борейко. — Киев : Киев. экол.-культ. центр, 2001. — 544 с.

REFERENCES

1. *O gornom nadzore: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 1 aprelya 1922 g.* [On Mountain Supervision: Decree of the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic dated April 1, 1922], *ZU USRR*, 1922, no. 257, Article 263.
2. *Lenskiy L. M.* Materialy po istorii sotsialisticheskogo lesnogo zakonodatelstva (1917–1945 gg.) [Materials on the history of socialist forest legislation (1917–1945)], Moskva; Leningrad: Izd. Goslestekhzidata, Leningrad, 1947, 322 p.
3. *Ob okhrane zelenykh nasazhdeniy v gorodakh i drugikh naseleennykh punktakh Ukrainy: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov ot 26 iyulya 1922 g.* [On the protection of green spaces in cities and other settlements of Ukraine: Resolution of the Council of People's Commissars of July 26, 1922], *ZU USRR*, 1922, no. 405, Article 441.
4. *O vvedenii Gosudarstvennoy monopolii na sol: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 24 iyunya 1921 g.* [On the introduction of the State monopoly on salt: Resolution of the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic dated June 24, 1921], *ZU USRR*, 1921, no. 327, Article 376.
5. *Ob otvetstvennosti za prodazhu, khishcheniya i небрежнуу окхрану соли Dekret Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 18 oktyabrya 1921 g.* [Responsibility for the sale, theft and negligent protection of salt: Decree of the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic of October 18, 1921], *ZU USRR*, 1921, no. 598, Article 210.

6. O prekrashchenii ugolovnykh del v maloznachitelnykh lesnykh pravonarusheniayah: Postanovlenie Vseukrainskogo tsentralnogo ispolnitelnogo komiteta i Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 23 sentyabrya 1925 g. [On cessation of criminal cases in minor forest legal offenses: Resolution of the All-Ukrainian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic dated September 23, 1925], *ZU USRR*, 1925, no. 71, Article 857.
7. Obshchie nachala zemlepolzovaniya i zemleustroystva 1928 g., utverzhdennye Tsentralnym ispolnitelnym komitetom SSSR ot 15 dekabrya 1928 g. [General Land Use and Land Management 1928, approved by the Central Executive Committee of the USSR on December 15, 1928], *SP SSSR*, 1928, no. 69, Article 642.
8. O prave okhoty: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 10 iyulya 1923 g. [On the right to hunt: The Resolution of the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic dated July 10, 1923], *ZU USRR*, 1923, no. 26, Article 389.
9. Administrativnyi kodeks USRR [Administrative code of the Ukrainian SSR], Kharkiv: Vyd-vo Narkomiusta USRR, 1928, 78 p.
10. Amchislavskiy Ya. L., Batalin S. S. Lesnoe zakonodatelstvo Ukrainy [Forest Laws of Ukraine], Xarkov: Izd-vo Narkomyusta USSR, 1926, 531 p.
11. O pamyatnikakh kultury i prirody: Postanovlenie Vseukrainskogo tsentralnogo ispolnitelnogo komiteta i Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 16 iyunya 1926 g. [On the monuments of culture and nature: Resolution of the All-Ukrainian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic of June 16, 1926], *SU USRR*, 1926, no. 32–33, Article 259.
12. Ob ustanovlenii platy za spuska otkhodyashchikh stochnykh vod: Postanovlenie Vseukrainskogo tsentralnogo ispolnitelnogo komiteta i Soveta Narodnykh Komissarov Ukrainy Sotsialisticheskoy Sovetskoy Respubliki ot 22 iyulya 1932 g. [On the establishment of a fee for the descent of waste sewage: The Decree of the All-Ukrainian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic of July 22, 1932], *ZU USRR*, 1932, no. 20–21, Article 133.
13. O vvedenii pravilnykh sevooborotov v kolkhozakh i sovkhozakh Ukrainy SSR: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 5 marta 1940 g. [About the introduction of proper crop rotations in the collective farms and state farms of the Ukrainian SSR: The Resolution of the Council of People's Commissars of the Union of Soviet Socialist Republics of March 5, 1940], *SP SSSR*, 1940, no. 5, Article 149.
14. O sanitarnoy okhrane vodoprovodov i istochnikov vodosnabzheniya: Postanovlenie Tsentralnogo Ispolnitelnogo Komiteta i Soveta Narodnykh Komissarov Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 17 maya 1937 g. [About the sanitary protection of water supply and water supply sources: Decree of the Central Executive Committee and Council of People's Commissars of the Union of Soviet Socialist Republics of May 17, 1937], *SP SSSR*, 1937, no. 35, Article 143.
15. O sanitarnoy okhrane vodoemov, vodoprovodov i istochnikov vodosnabzheniya v USSR: Postanovlenie Soveta Ministrov Ukrainy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 24 yanvarya 1947 g. [About the sanitary protection of water bodies, water pipelines and water supply sources in the USSR: Decree of the Council of Ministers of the Ukrainian Soviet Socialist Republic dated January 24, 1947], *ZU URSR*, 1947, no. 3, Article 6.
16. Ob utverzhdenii Instruksii o poryadke privlecheniya k otvetstvennosti lesonarushiteley v lesakh gosudarstvennogo i mestnogo znacheniya Soyuz SSSR: Postanovlenie Soveta Narodnykh Komissarov Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 22 dekabrya 1939 g. [On approval of the Instruction on the procedure for the prosecution of lichens in the forests of the state and local significance of the Union of the USSR: Decree of the Council of People's Commissars of the Union of Soviet Socialist Republics dated December 22, 1939], *SP SSSR*, 1939, no. 2, Article 29.
17. O merakh borby s zagryazneniem atmosfernogo vozdukh promyshlennymi predpriyatiyami USSR i ob uluchshenii sanitarno-gigienicheskikh usloviy naselennykh mest: Postanovlenie Soveta Ministrov Ukrainy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 20 iyunya 1949 g. [On measures to combat atmospheric pollution by industrial enterprises of the USSR and on improving the sanitary and hygienic conditions of populated areas: Decree of the Council of Ministers of the Ukrainian Soviet Socialist Republic of June 20, 1949], *ZU URSR*, 1949, no. 12, Article 41.
18. Shemshuchenko Yu. S. Organizatsionno-pravovye voprosy okhrany okruzhayushchey sredy v SSSR [Organizational-legal issues of environmental protection in the USSR], Kiev: Naukova dumka, 1976.
19. Pro okhoronu pryrody Ukrainy SSR: Zakon URSSR vid 30 chervnia 1960 r. [On the Protection of the Nature of the Ukrainian SSR: The Law of the USSR dated 30 June 1960], *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 1960, no. 23, Article 175.
20. O dalneyshe ogranichenii primeneniya shtrafov, nalagaemykh v administrativnom poryadke: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 21 iyunya 1961 g. [On further limitation of the use of fines imposed in an administrative order: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Union of Soviet Socialist Republics dated June 21, 1961], *Vedomosti VS SSSR*, 1961, no. 35, Article 368.

21. Ob usilenii borby s sornyakami: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Ukrainской Sovetskoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 26 aprelya 1962 g. [On strengthening the struggle against weeds: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Ukrainian Soviet Socialist Republic dated April 26, 1962], *Vedomosti VS SSSR*, 1962, no. 18, Article 204.
22. Ob administrativnoy otvetstvennosti za narushenie zemelnogo zakonodatelstva: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Soyuzа Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 14 maya 1970 g. [On administrative liability for violations of land legislation: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Union of Soviet Socialist Republics of May 14, 1970], *Vedomosti VS SSSR*, 1970, no. 29, Article 272.
23. O poryadke nalozheniya shtrafov za narushenie pravil okhoty: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Soyuzа Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 25 iyulya 1972 g. [On the procedure for imposing fines for violation of the rules of hunting: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Union of Soviet Socialist Republics dated July 25, 1972], *Vedomosti VS SSSR*, 1972, no. 31, Article 272.
24. Ob usilenii administrativnoy otvetstvennosti za narushenie pravil rybolovstva i okhrany rybnikh zapasov v vodoemakh SSSR: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Soyuzа Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik 27 marta 1964 g. [On strengthening of administrative responsibility for violation of the rules of fishing and the conservation of fish stocks in the USSR waters: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Union of Soviet Socialist Republics of March 27, 1964], *Vedomosti VS SSSR*, 1964, no. 14, Article 158.
25. Ob usilenii otvetstvennosti za zagryaznenie morya veshchestvami, vrednymi dlya zdorov'ya lyudey ili dlya zhivyykh resursov morya: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta Soyuzа Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 26 fevralya 1974 g. [On strengthening responsibility for pollution of the sea with substances harmful to human health or for living marine resources: Decree of the Presidium of the Supreme Council of the Union of Soviet Socialist Republics of February 26, 1974], *Vedomosti VS SSSR*, 1974, no. 10, Article 161.
26. Ob administrativnoy otvetstvennosti za narushenie lesnogo zakonodatelstva: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 6 avgusta 1980 g. [About administrative responsibility for violation of forest legislation: Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated August 6, 1980], *Vedomosti VS SSSR*, 1980, no. 33, Article 677.
27. Kodeks Ukrainskoi RSR Pro Administrativni Pravoporushennia [Code of the Ukrainian RSR on Administrative Offenses], Kyiv: Vyd-vo Politychnoi literatury Ukrainy, 1985, 172 p.
28. Muntian V. L. Pravova okhorona lisiv Ukrainskoi RSR [Legal protection of forests of the Ukrainian RSR], Kyiv: Vyd-vo AN URSSR, 1964, 84 p.
29. Boreyko V. E. Istoriya okhrany prirody Ukrainy. X vek — 1980 g. [The history of nature conservation in Ukraine. X century — 1980], Kiev: Kiev. ekol.-kult. tsentr, 2001, 544 p.

Бойчук А. Генеза інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у Радянській Україні

Анотація. У статті виокремлено чотири етапи становлення і розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. Доведено наявність недоліків Адміністративного кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки 1927 р. який, зокрема, забезпечував адміністративно-правову охорону невеликій кількості природних об'єктів. Виявлена нестабільність законодавчого регулювання у зазначеній сфері, що реалізувалася у постійних і непослідовних коригуваннях адміністративної відповідальності то в бік її пом'якшення, то посилення. Встановлені суперечності між декларативним змістом законів у природоохоронній сфері і нормами підзаконних актів, які уможливлювали безконтрольне знищення природних об'єктів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-правова охорона, екологічне правопорушення, природні об'єкти, Адміністративний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки 1927 р.

Бойчук А. Генезис института юридической ответственности за экологические правонарушения в Советской Украине

Аннотация. В статье выделены четыре этапа становления и развития института административной ответственности за правонарушения в сфере охраны природы. Доказано несовершенство Административного кодекса Украинской Советской Социалистической Республики 1927 г., который, в частности, обеспечивал административно-правовую охрану небольшому количеству природных объектов. Обнаружена нестабильность законодательного регулирования в указанной сфере, выразившаяся в постоянных и непоследовательных корректировках административной ответственности то в сторону ее смягчения, то усиления. Установлены противоречия между декларативным содержанием законов в сфере природоохраны и нормами подзаконных актов, узаконивавшими бесконтрольное уничтожение природных объектов.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-правовая охрана, экологические правонарушения, природные объекты, Административный кодекс Украинской Советской Социалистической Республики 1927 г.

Boichuk A. Genesis of Institute of Legal Liability for Environmental Violations in Soviet Ukraine

Annotation. In the article four phases of becoming and development of the institute of administrative responsibility for offences in the area of environmental protection are allocated. The article focuses on imperfection of Administrative code of USSR (1927) which, in particular, provide the administrative law protection to small number of natural sites. Instability of legislation in specified area is found out in constant and inconsistent updates of administrative responsibility which has fluctuated. Contradictions are identified between declarative content of laws in the area of nature protection and by-laws that enabled uncontrolled destruction of natural sites.

Key words: administrative responsibility, administrative law protection, environmental offences, natural sites, Administrative code of USSR (1927).