

низации боенского дела» // Ветеринарное дело. -1924. -№ 8-9. -С. 64-77.

13. Положение ветеринарного дела на Украине и перспективы его строительства // Ветеринар. дело. -1926. -№ 1. -С.78-88.

14. Постанова ВУЦВК «Інструкція про торгівлю свійськими тваринами, про встановлення ветеринарно-санітарного догляду за різницями за убійним скотом та за м'ясними продуктами» від 13.09.1925 р. // Ветеринарное дело. -1925. -№ 24-25. -С.60-62.

15. Ветотдел Наркомзема УССР: Краткий отчет по ветеринарии за 1924/25 // Ветеринарное дело. -1925. -№ 11-12. -С.73-90.

16. Ветеринарный довідник (законодавство, інструкції

та обміжники Наркомземсправ УСРР) /Упоряд. Баталін С.С., Гандельсман Ф.Е.; За ред. К.Г. Мартіна; Нар. Комісаріат земел. справ УСРР. -Х., 1928.

17. Тимчасові правила «Про ветдогляд за експортом сировинних тваринних продуктів» // Ветеринарное дело. -1926. -№ 11-12. -С.110-111.

18. Тимчасові правила про ветогляд за експортом сировинних тваринних продуктів // Ветеринарное дело. -1926. -№ 11-12. -С.110-111.

19. Калініченко В.В. Селянське господарство України в період НЕПу: Історико-економічне дослідження. -Х.: Основа, 1997. -400 с.

*Надійшла до редколегії 27.10.2006*

#### ДУРСУНОВ М.О. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕТЕРИНАРНО-САНИТАРНОГО НАДЗОРА В УКРАИНЕ В ПЕРИОД НЭПА

Предлагается обзор законодательного обеспечения ветеринарно-санитарного надзора в таких областях народного хозяйства, как резницкое дело, транспорт, экспорт, торговля и производство продуктов питания животного происхождения, а также животноводство.

\*\*\*

#### DURSunov M.O. LEGISLATIVE MAINTENANCE OF VETERINARY-SANITARY INSPECTION IN UKRAINE IN NEW ECONOMIC POLICY PERIOD

The review of legislative maintenance veterinary-sanitary inspection in such areas of a national economy, as slaughter business, transport, export, trade and manufacture of food stuffs of an animal origin, and also animal industries is offered.

УДК (477)368.17"1921/1929"

**К.М. ЛІСОГОРОВА**, канд. юрид. наук

*Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ В 1920-ТІ РОКИ СТРАХУВАННЯ ТВАРИН ВІД ПАДЕЖУ, РОСЛИННИХ КУЛЬТУР ВІД ГРАДОБИТТЯ І ІНШОГО СТИХІЙНОГО ЛИХА

Розглянуто питання законодавчого забезпечення страхування тварин від падежу, рослинних культур від градобиття і іншого стихійного лиха, практичну діяльність в Україні щодо зазначених видів страхування.

Сьогодні в Україні простежується процес подальшого розвитку ринку страхових послуг, помітно зростає роль страхування в певній охороні економічної безпеки суб'єктів господарювання в державі.

У сучасних умовах розвитку ринкового господарства особливої актуальності набули питання можливих шляхів щодо вдосконалення правового регулювання страхової справи. І в цьому відношенні, з урахуванням перспектив розвитку страхування в нашій державі, доцільним є вивчення як в цілому накопиченого досвіду, так, зокрема, практики страхування окремих його видів в УСРР у 1920-ті роки. В зазначений період розгляду організації страхування тварин від падежу, рослинних культур від градобиття і іншого стихійного лиха були присвячені роботи С.Е. Разумова, С.М. Розеносера, Л.В. Фелінського.

Постановою Раднаркому УРСР «Про державне майнове страхування» від 25.11.1921 р., поряд зі страхуванням від вогню, транспортним страхуванням, було введено і страхування тварин від падежу, рослинних культур від

градобою.

Слід зазначити, що до початку 1920-х рр. був накопичений досвід лише у законодавчому забезпеченні найпоширенішого виду страхування - страхування від вогню, і лише невеликий досвід був й у проведенні, правовому регулюванні операцій по страхуванню худоби від падежу. Питання про нього розглядалось правлінням Укрдержстраху ще на самому початку його роботи, однак сильна епізоотія, поганий стан тварин, відсутність ветеринарного нагляду - все це змушувало правління почекати із введенням цього виду страхування. У серпні 1922 р. правління, залишивши відкритим питання про страхування коней, увело з 15.10.1922 р. обов'язкове страхування великої рогатої худоби тільки в п'ятьох губерніях: Харківській, Полтавській, Чернігівській, Київській й Катеринославській, а з 1 листопада, як добровільне, по всій Україні [1].

Здійснення операцій по страхуванню худоби від падежу затримувалося також через майже повну відсутність у розпорядженні Укрдержстраху яких-небудь статистич-

них даних по цьому виду страхування, а також через відсутність достатньої кількості підготовлених працівників страхової справи на місцях. Крім того, незважаючи на одноманітність об'єктів страхування й нескладність тарифних побудов, правильна організація страхування худоби викликала труднощі [2, с.122].

Труднощі полягали й у складності індивідуалізації об'єкта страхування, що створювало можливість замінити одну тварину іншою з метою одержання страхового відшкодування за падіж. Проблема була й у правильному визначенні страхової суми тварини, оскільки періодичне сильне коливання цін (особливо на коней) робило страхування за середньою ціною небезпечним. А також труднощі цього виду страхування були в тому, що знищити об'єкт страхування було нескладно. Всі ці особливості страхування худоби особливо рельєфно виступали при добровільній формі страхування [2, с.122].

Що стосується додаткового страхування тварин від падежу, то слід зазначити, що велика рогата худоба й коні могли бути застраховані на таку суму, що одночасно й по окладному, й по додатковому страхуванню не перевищувала трьох чвертей вартості голови худоби [3, с.21]. Страхувати додатково можна було лише тих тварин, які вже були застраховані по обов'язковому окладному страхуванню. Якщо ж у місцевості обов'язкове окладне страхування не було уведено, то тоді їх можна було страхувати вже не по додатковому, а по добровільному страхуванню [3, с.21].

22.05.1922 р. правлінням Держстраху були схвалені, а 5.06.1922 р. затверджені колегією Наркомфіну РСФРР «Правила державного обов'язкового окладного страхування сільськогосподарських тварин від смерті» [4, с.47-52]. Параграф 1 першого розділу правил передбачав їх поширення не тільки на території РСФРР, але й на територіях союзних республік, зокрема в УСРР.

Окладне страхування поширювалося на всі види сільськогосподарських тварин у межах робітничого (продуктивного) віку, кому б вони не належали, за винятком тих господарств, які не перейшли на господарський розрахунок, а також господарств кооперативних організацій, якщо сільськогосподарські тварини, що належали цим організаціям, були застраховані у взаємній кооперативній страховій організації.

Відповідно до правил Укрдержстрах відшкодував вартість загиблої тварини в межах страхової суми, встановленої для окладного страхування, відшкодував збитки за тварин, якщо загибель їх пішла від усякого роду хвороб, від удару блискавки, пожежі й т.п. Відшкодування збитку по страхуванню тварин у технічному відношенні, у порівнянні зі страхуванням майна від вогню й посівів від градобою, було нескладним. Однак необхідним фактором був ретельний контроль із боку агентур, оскільки спостерігалися значні зловживання при складанні актів щодо падежу тварин. До розкриття можливих зловживань залучали й весь селянський актив. Для цього проводили відповідну агітацію й пропаганду. Однак страхові агенти повинні були вживати заходів з особливою обережністю, оскільки це могло викликати у населення негативне відношення до страхової справи [5, с.128-130].

Якщо ж було доведено, що в загибелі застрахованої тварини був намір з боку страхувальника, то й у цьому випадку відповідальність із органів страхування знімалася. Всі тварини, які були застраховані по окладному обов'язковому страхуванню, могли бути достраховані в порядку добровільного страхування, але страхові суми окладного й добровільного страхування, разом узяті, не

могли перевищувати граничних страхових норм, установлених для добровільного страхування.

Існувало також пільгове (колективне) страхування сільськогосподарських тварин. Відповідно до Положення про нього пільгове страхування полягало у формі єдиного колективного договору, а не окремого з кожним страхувальником [4, с.80-83].

Оскільки існували різні точки зору із приводу обов'язкового страхування посівів і худоби на 1924-1925 р., одні виступали за залишення обох видів, інші проти, і, нарешті, треті – лише за залишення окладного страхування худоби або одних посівів, то Рада Праці й Оборони СРСР постановою від 16.09.1924 р. дозволила залишити ці види страхування в тих губерніях або округах, де повітові (окружні) з'їзди рад виступали за обидва види обов'язкового страхування або за один з них. Таким чином, остаточно приймалося рішення по окладному страхуванню худоби на місцях [6, с.13].

Необхідно відмітити, що подібна практика ухвалення рішення по обов'язковому страхуванню худоби простежувалася в наступних роках. Відповідно до статистичних відомостей в 1927-1928 операційному році в Україні було застраховано: 5848 387 великої рогатої худоби, 3539705 коней [7, с.32]. А в 1928-1929 рр. було застраховано коней – 4141609, великої рогатої худоби – 6025353 [8, с.14].

Що ж стосується страхування рослинних культур від градобиття, то цей вид страхування загалом в державі практично був відсутній, матеріали, що по ньому, були настільки незначні, що практичного значення мати не могли [9, с.8-10]. З огляду на новизну цієї страхової операції для України (якщо не вважати короткочасної діяльності одного акціонерного товариства, що розвивало цей вид страхування) – без попередньої й ретельної підготовки неможливо було приступати до широкого розвитку цієї страхової операції [10].

Таким чином, найбільш ризикованим видом обов'язкового окладного страхування стало страхування посівів від градобиття. Держстрах поширював страхування від градобоїв на посіви всіх губерній, включаючи місцевості, де град був рідким явищем. Таке розширення страхового поля на думку органів страхування могло виявитися найбільш діючим способом боротьби із цим стихійним лихом [11].

21.02.1923 року були затверджені Наркомфіном РСФРР Правила обов'язкового окладного страхування сільськогосподарських посівів й інших рослинних культур від градобою [4, с.15-20]. Державне обов'язкове окладне страхування від градобиття було поширене в межах РСФРР і союзних республіках на всі польові посіви й сади, городи, виноградники й інші сільськогосподарські культури. Район введення обов'язкового окладного страхування встановлювався правлінням Укрдержстраху, а страховий період був з 15 травня по 15 жовтня. Звільнялися від державного обов'язкового окладного страхування від градобою радянські господарства й господарства кооперативних страхових організацій, якщо сільськогосподарські польові посіви або інші рослини, що належать цим організаціям, були застраховані у взаємній кооперативній страховій організації.

Відповідно до Правил Укрдержстрах відшкодував збиток, заподіяний градобиттям застрахованим рослинам, у межах встановленої страхової суми. Укрдержстрах не ніс відповідальності в тому випадку, коли застраховані рослини були знищені або значно ушкоджені не градобиттям, а маневрами військ, пересуваннями або іншими



діями ворога або великих мас людей, а також по розпорядженню цивільної або військової влади.

Коли страхувальник навмисними діями збільшував розмір збитку, загодяного градобиттям, не виконував зобов'язань, покладених на нього Правилами, то й у цих випадках Укрдержстрах не ніс ніякої відповідальності. Польові посіви й інші господарські рослини (сади, городи, баштани, виноградники) могли страхуватися в порядку добровільного страхування. При добровільному страхуванні страховий платіж був трохи вище, ніж при обов'язковому, однак перевага полягала в тому, що посіви або інші господарські рослини можна було страхувати на повну суму [12, с.25].

Обов'язкове страхування посівів від градобою вводилося тільки в певній місцевості та віддавалося на розсуд повітового (окружного) з'їзду рад або повітового (окружного) виконавчого комітету. Якщо ж з'їзд або виконком вважав за необхідне введення в повіті (окрузі) обов'язкового страхування посівів, то всі польові посіви, де б вони не перебували й кому б вони не належали, обов'язково страхувалися. Обов'язково страхувалися також сади, городи, виноградники й інші рослини, які не входили в польовий сівообіг [12, с.5].

Необхідно відзначити, що в перший операційний рік (1922 р.) страхування від градобиття, в якості набування досвіду, було уведено тільки в 13 губерніях майбутнього СРСР, що становило 16 % від загальної кількості адміністративних одиниць цього року. У наступному, 1923 р. цей вид страхування був проведений в 55 губерніях, в 1925 р. – 85 губерніях й округах. Нарешті, в 1926 р. страхування діяло в 398 повітах й округах, що становило 72 % від загального числа цих адміністративних одиниць [13, с.91].

В 1924 р. в 9 губерніях України було ушкоджено градом 443068 десятин землі (в 1923 р. близько 285000 десятин). В 1923-1924 операційному році, посіви від градобою в Україні страхувалися так само, як і будови від вогню – у порядку обов'язкового окладного страхування. Добровільного страхування, особливо посівів, було дуже мало. Без сумніву, селянству було важко платити страховий платіж по трьох видах окладного страхування: майна від вогню, худоби від падежу й посівів від градобою [6, с.12-13]. В 1925/26 роках кількість господарств, які страхували посіви від градобою, в УРСР досягла цифри 3989303 [14, с.6].

Уже в перші роки проведення в Україні обов'язкового страхування посівів від граду вносилися пропозиції про перенесення цього виду страхування й на інші стихійні лиха в польовому господарстві, насамперед, на вимерзання, вимокання, випривання польових посівів і насаджень. Цю пропозицію вперше розглянув Волинський губернський з'їзд рад у 1924 році, а згодом Українська економічна нарада запропонувала Держстраху розробити методику страхування посівів від вимерзання, вимокання та ін. [15, с.3-6].

В результаті страхування від вимерзання, вимокання могло проводитись як окладне страхування у місцях, де було обов'язкове страхування сільськогосподарських рослин від градобою.

Таким чином, страхування рослинних культур від градобиття й іншого стихійного лиха для території України мало велике значення. В 1920-ті роки ХХ століття спостерігався процес розвитку зернового господарства в країні, розширення посівних площ. Однак, поряд з успіхами в області сільського господарства, держава продовжувала зазнавати господарських труднощів, що заважали, певною мірою, розвитку даних видів страхування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Обзор деятельности Укргосстраха с декабря 1921 года по 1 января 1923 года // Финансовый вестник. -1923. - № 2. -С.100-103.
2. Потоцкий В.М. Краткий популярный курс страхования. -М.: Изд. Правл. гос. страхования, 1925. -232 с.
3. Розеноер С.М. Страхование крупного рогатого скота и лошадей. -М.: Фин. изд. НКФ СССР, 1927. -31 с.
4. Разумов С.Е. Сельскохозяйственное страхование. - М.: Изд. Всероссийского Комитета помощи инвалидам войны при ВЦИК Советов, 1923. -83 с.
5. Справочная книга страхового работника на 1927/28 опер. год. -М.: Фин. изд. НКФ СССР, 1927. -214 с.
6. Легздинг Н.Я. Государственное имущественное страхование на Украине. -Харьков: Всеукр. правление гос. страхования, 1924. -24 с.
7. Статистические сведения по страхованию животных за 1927/28 год. -М.: Гос. фин. изд.Союза ССР, 1931. - 64 с.
8. Статистические сведения по страхованию животных за 1928 / 29 год. -М.: Гос. фин. изд. Союза ССР, 1931. -27 с.
9. Петропольский М. Вопросы страхования // Вестн. упр. уполн. Народного комиссариата финансов РСФСР на Украине и Всеукр. конторы Госбанка. -1922. -№ 4-5. -С.8-10.
10. Чередников С. Перспективы страхового дела на Украине // Вестн. упр. уполн. Народного комиссариата финансов РСФСР на Украине и Всеукр. конторы Госбанка. -1922. -№ 3. -С.10-13.
11. Давид А. Принципы государственного имущественного страхования // Финансовый вестник. -1923. -№ 2. -С.18-24.
12. Разумов С.Е. Страхование посевов от града. -М.: Изд. Фин. изд. НКФ СССР, 1928. -32 с.
13. Пять лет государственного страхования в СССР. - М.: Изд. Госстраха СССР, 1927. -189 с.
14. Статистические сведения по страхованию сельскохозяйственных культур от градобития за 1925-26 год. -М.: Гос. фин. изд. СССР, 1929. -105 с.
15. Фелінський Л.В. Страхування засівів від вимерзання і вимокання на Україні. -Харків: Вид. Держстраху УСРР, 1929. -30 с.

*Надійшла до редколегії 26.05.2006*

ЛИСОГорова Е.Н. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УКРАИНЕ В 1920-Е ГОДЫ СТРАХОВАНИЯ СКОТА ОТ ПАДЕЖА, РАСТИТЕЛЬНЫХ КУЛЬТУР ОТ ГРАДА И ДРУГОГО СТИХИЙНОГО БЕДСТВИЯ

Рассмотрен вопрос законодательного обеспечения страхования животных от падежа, растительных культур от града и другого стихийного бедствия, практическая деятельность в Украине по указанным видам страхования.

\*\*\*

LISOGOROVA E.N. LEGAL REGULATION IN UKRAINE IN 1920-TH YEARS OF INSURANCE FOR CATTLE FROM A CASE, VEGETATIVE CULTURES FROM A HAILSTONES AND OTHER ACT OF NATURE

The question of legislative maintenance in insurance of animals from a case, vegetative cultures from a hailstones and other act of nature, practical activities in Ukraine by the specified kinds of insurance is considered.

УДК 343.843

**Д.О. НАЗАРЕНКО**

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

## ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО (АДМІНІСТРАТИВНОГО) НАГЛЯДУ<sup>1</sup>

Проаналізовано законодавство та спеціальна література, зроблені висновки з найбільш складних питань поліцейського (адміністративного) нагляду, висловлені пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства.

В плані виникнення і розвитку поліцейського (адміністративного) нагляду у юридичній літературі це питання досконально не розглядалося, по деяким питанням були опубліковані тільки фрагментарні результати досліджень. Тому за мету роботи ми поставили показати виникнення і розвиток не тільки органів, які застосовують адміністративний нагляд, але й простежити як еволюціонувало це важливе і складне правове явище. Новизна роботи полягає у демонстрації зв'язку історичних аспектів виникнення і розвитку поліцейського нагляду із сьогоденням і у висновках, що такий підхід дозволяє більш глибоко та всебічно розглянути адміністративний нагляд, правовий статус піднаглядного і його адміністративну і кримінальну відповідальність за порушення правил нагляду.

Відомо, що кожна держава прагне захистити своїх громадян від злочинних посягань, і особливо від злочинів з боку осіб, що раніше вчинили злочин і звільнилися від відбування такого найтяжчого покарання як позбавлення волі. У всіх країнах в цих цілях передбачається встановлення поліцейського (адміністративного) нагляду за окремими категоріями осіб, звільнених з місць позбавлення волі, які і після звільнення представляють певну небезпеку для суспільства [1, с.60-64; 2, 3, с.192-195; 4, с.107-110; 5].

Нагляд практикується двох видів: 1) невідкритий (таємний, прихований), вживаний згідно чинному законодавству в ході проведення оперативно-розшукових заходів відносно підозрюваних, обвинувачених, засуджених. При цьому порядок призначення і здійснення невідкритого нагляду в Статуті про попередження і припинення злочинів не були визначені; 2) відкритий (гласний, прозорий) нагляд, що носить примусовий характер та розрахований головним чином на забезпечення громадської безпеки; застосовувався відносно окремих категорій звільнених з місць позбавлення волі і які продовжують представляти небезпеку для суспільства.

На нашу думку, для правоохоронної галузі представляє певний інтерес дослідження історії виникнення і розвитку такого гострого заходу попередження рецидивних злочинів, як поліцейський (адміністративний) нагляд [6, 7].

З історії відомо, що в раніше діючому законодавстві

поліцейський нагляд мав потрібне значення як міра: а) що застосовувалася слідчими органами (іноді іменувалася особливим наглядом поліції); б) кримінального покарання - основного або додаткового, що застосовувалася за вироком суду і що призначався відповідно до Уложення про кримінальні покарання 1903 р. довічно (для осіб, засланих у віддалені місця) або тимчасово (на термін від 1 до 4 років); в) адміністративна, що застосовувалася відповідно до Уложення 1882 р. відносно осіб, визнаних «шкідливими для громадського спокою». Застосування відкритого нагляду приводило до істотного обмеження прав піднаглядного: у нього відбирався вид на проживання, йому заборонялися державна служба, педагогічна діяльність та ін.

Поліцейський нагляд в дореволюційному російському законодавстві представляв ряд обмежень засудженого в його вільному пересуванні і попередженні загрози з його сторони небезпеки для суспільства. В літературі наголошувалося, що нагляд примикає до інституту поразки в правах, а за своєю юридичною природою він складав додаткове покарання до позбавлення волі, з тенденцією перетворитися на самостійний вид покарання для «маловажних порушень, де короткострокове позбавлення волі небажане» [8-11].

Обмеження, що входять в поліцейський нагляд, ґрунтувалися на небезпеці рецидиву з боку звільненого з місць позбавлення волі. В XVII ст. існувала вимога поручительства, до представлення якого засуджений залишався у в'язниці. Фактично відносно осіб, що викликали підозру в можливості вчинення з їх сторони рецидиву, покарання у вигляді позбавлення волі продовжувалося. Ця ж тенденція спостерігалася і в країнах Західної Європи [12, р. 32-33]. Так, згідно § 361 Німецького уложення суд, засуджуючи винного за жебрацтво, проституцію тощо, мав право в той же час додати відсилення його до земської поліції, яка після відбуття ним покарання розміщувала його в робочий будинок або направляла на громадські роботи; за Голландським уложенням 1881 р. ті, що вийшли з в'язниці, також за відомих умов могли бути розміщені в робочий будинок<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Трубніков В.М. (ХДУ ім. В.Н. Каразіна).

<sup>2</sup> Доречно відзначити, що подібне відношення до осіб, що представляють небезпеку для суспільства, наявне і в чинному законодавстві багатьох західних країн (наприклад, Федеральної