



Андрій Бойчук,
кандидат юридичних наук,
суддя Приморського суду м. Одеси

УДК 340.15

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ В ПЕРШІ РОКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто розвиток законодавства стосовно юридичної відповідальності за правопорушення у сфері довкілля в перші роки радянської влади в Україні. Тодішня система права не приділяла значну увагу питанням правової охорони природи, оскільки юридична відповідальність устанавлювалась лише за правопорушення, пов'язані із землею, лісами, надрами та полюванням. Показана наявність змін правової політики в природоохоронній сфері шляхом застосування амністії та припинення кримінальних справ по малозначних злочинах.

Ключові слова: юридична відповідальність, кодифікований акт, правова охорона землі, надр, лісів, правила полювання.

Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше, юридична відповідальність є одним із дієвих засобів реалізації державної політики, спроможної забезпечити правову охорону об'єктів природи. Захист природних об'єктів повинен ґрунтуватися на застосуванні всіх видів юридичної відповідальності, основним завданням якої є запобігання та недопущення заподіяння шкоди навколишньому середовищу. По-друге, причини злочинів у сфері довкілля пов'язані з кризою в економічній та соціальній сфері суспільства, зі зниженням рівня життя людей, безробіттям, зuboжінням населення. Ці процеси сприяли спалаху злочинності у сфері навколишнього середовища, якісної зміни правопорушення, розширили їх соціальну базу. При цьому злочини у сфері довкілля мають

особливий рівень небезпеки, негативно впливають на стан об'єктів природи, умови праці та здоров'я людей, що робить необхідним застосування інституту юридичної відповідальності з метою протидії цим небезпечним явищам. По-третє, в історії держави і права України перші кодифіковані акти у сфері охорони довкілля приймалися на початку 20-х років минулого століття. Цей захід не отримав достатньої уваги з боку науковців, незважаючи на ту обставину, що прийняті в той період кодифіковані акти у сфері охорони природи стали основою подальшого розвитку радянського природоохоронного права. Історичний досвід, пов'язаний з використанням норм юридичної відповідальності за злочини у сфері довкілля, накопичений в 20-х роках минулого століття, потребує свого вивчення, систематизації, виявлення

позитивних моментів, які можуть бути використані в процесі вдосконалення чинного законодавства.

Аналіз публікацій показує, що питанням юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля присвячена значна кількість літератури. Це дослідження С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, С. Б. Гавриша, О. К. Голіченкова, О. Л. Дубовік, Є. М. Живлакова, І. М. Журавського, Л. А. Заславської, З. Г. Корчевої, В. В. Петрова, Г. М. Полянської та ін. При цьому боротьба з правопорушеннями в цій сфері, які проводилися на основі прийнятих у 20-х роках кодифікаційних актах, не отримала достатньої уваги з боку науковців. Фрагментарно цю тему розглядали Б. М. Бабій, А. В. Васильєв, М. А. Голодний, П. П. Михайленко, М. О. Райхель, А. І. Рогожин, О. В. Сурілов, І. Б. Усенко та ін.

Метою роботи є дослідження основних напрямів юридичної відповідальності за правопорушення проти довкілля в перші роки радянської влади в Україні.

Викладення матеріалів дослідження треба розпочати з того, що юридична відповідальність за правопорушення проти довкілля регламентувалася на підставі нормативно-правових актів, прийнятих у рамках кодифікації, яка проводилася на початку 20-х років в УСРР. Виходячи з цього, необхідно розглянути деякі особливості цього процесу, що дозволяють виділити низку причин його проведення. Це створення нового радянського законодавства в УСРР, яке мало замінити різні за напрямом, юридичною силою різномірні нормативно-правові акти, які приймалися в період визвольних змагань. Як укаже І. Б. Усенко, тільки за період 1919 р. в УСРР було прийнято понад 600 законів та інших загально-нор-

мативних актів, які фактично мали силу закону та передбачали кримінальну та адміністративну відповідальність за їх порушення [1, с. 12]. Наступною причиною став перехід до мирного життя та проведення політики НЕПу, які потребували проведення державного та господарського будівництва, відновлення системи товарно-грошових відносин, що вимагало єдиної законодавчої бази. На додаток до цього радянське законодавство часів визвольних змагань ґрунтувалося на репресивних доктринах, тому в більшості випадків навіть за малозначущі злочини використовувалися жорсткі міри покарання у вигляді розстрілу, повшання, тяжких примусових робіт. Нові суспільно-політичні реалії вимагали переходу на більш м'які доктрини, спрямовані на стабілізацію правової системи в країні. У рамках проведення кодифікації були прийняті закони, які стосувались природних об'єктів: Земельний кодекс УСРР 1922 р., Кримінальний кодекс УСРР 1922 р., Закон «Про ліси УСРР» 1923 р., а також численні нормативно-правові акти стосовно охорони надр. Розгляд системи актів, у яких регламентувалась юридична відповідальність, показує доцільність їх розділення на чотири групи залежно від природних об'єктів (рис. 1).

І. Охорона землі. Основним законодавчим актом, у якому регламентувалась відповідальність за порушення у сфері земельних відносин, став Декрет Всеросійського центрального виконавчого комітету (далі — ВЦВК) від 19 лютого 1918 р. «Про соціалізацію землі» [2, с. 7]. Документ містив положення про те, що у випадках порушення якісного стану земель право користування земельною ділянкою припинялось. Так, ст. 53 Декрету встановлювала, що право землекористування припиняється у

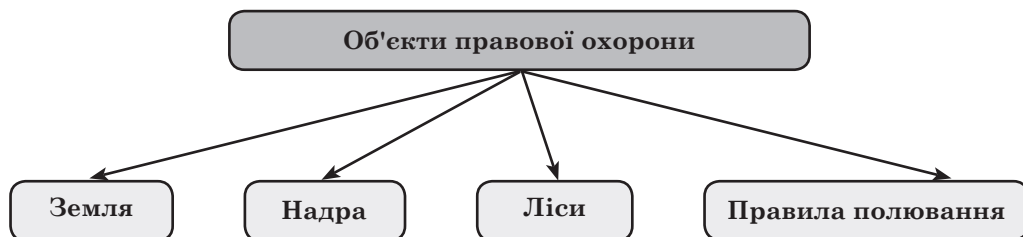


Рис. 1. Правова охорона природних об'єктів.

випадках нецільового використання земельної ділянки та використання землі однією особою на шкоду сусіднім господарствам. Захоплення більшовиками українських земель призвело поширення чинності цього Декрету на її територію. Подальший розвиток земельного законодавства відбувався на його основі. Проведення в УСРР нової економічної політики вимагало відповідного впровадження земельного законодавства, що потребувало підготовки відповідного кодифікованого акта. Такий документ у вигляді «Земельного Кодексу УСРР» був підготовлений у рамках кодифікаційного процесу, який відбувався в 20-х роках минулого століття. Рішення про прийняття Кодексу було прийнято на VI Всеукраїнському з'їзді Рад, який відбувся в грудні 1921 р. Кодифікаційні роботи були завершені в жовтні 1922 р. 16 жовтня 1922 р. III сесією ВЦВК був прийнятий Земельний кодекс УСРР (далі — ЗК УСРР), а остаточна редакція була затверджена Президією ВУЦВК 29 листопада 1922 р. Згідно з вимогами статей 3 і 7 ЗК УСРР 1922 р. встановлювався державний контроль за використанням землі та визначалися органи, які здійснювали та мали право припинити порушення правил користування землею. Згідно зі ст. 23 землекористувач не мав права вчиняти на своєму земельному наділі дії, які порушують суттєві інтереси інших землекористувачів, тобто вживати заходів, які погіршують стан земель. Функції державного органу, який контролював користування та збереження земель від негативного впливу, покладалися на Народний комісаріат землеробства УСРР і його органи на місцях.

II. Охорона надр. Серед об'єктів навколишнього природного середовища юридична відповідальність за порушення правил експлуатації надр посилає особливе місце. Так, будучи мінеральною основою природного середовища, надра тісно взаємопов'язані з усіма її компонентами, тому що при користуванні надрами виявляється інтенсивний вплив на стан гідросфери, атмосфери і біосфери. Питання юридичної відповідальності за порушення правил охорони і використання надр є досить складним процесом, пов'язаним з оцінкою збитку, внесенням оплати за користування

ними, охороною навколишнього середовища від забруднення. Такий комплексний характер проблеми потребує вирішення значної кількості технічних, технологічних, екологічних, правових питань, наявності спеціальних знань та, в багатьох випадках, оцінки впливу на навколишні території, проведення експертизи. Виходячи з цього, дослідження історичного досвіду, пов'язані з юридичною відповідальністю у сфері порушення правил охорони і використання надр, мають важливе значення в умовах сучасної України. Одним із перших нормативно-правових актів, пов'язаних з використанням надр, став Декрет ВУЦВК від 28 березня 1922 р. «Про порядок видобутку та продажу солі». Згідно з п. 3 у районах видобутку солі державою розробка солоних родовищ була монополієм правом Укрраднаргопу. При цьому злочини, пов'язані з незаконним видобутком солі, регламентувалися нормами кримінального законодавства. Іншим важливим правовим документом, пов'язаним з природними копалинами, стала Постанова РНК «Про гірський нагляд» від 1 квітня 1922 р. Згідно з приміткою 1 до п. 1 видобуток, вилучення та переробка корисних копалин включає в себе дії щодо земель, каменів, металів, руд, солей, горючих сумішей, нафти, вугілля, сланців, торфу. У свою чергу, п. 2 передбачав юридичну відповідальність у судовому чи адміністративному порядку осіб, винних у порушенні даної Постанови. Також установлювалася відповідальність за порушення інструкції з техніки безпеки, охорони праці при проведенні робіт з видобутку копалин.

З метою систематизації законодавства стосовно видобутку корисних копалин на території УСРР було поширено дію Постанови від 7 липня 1923 р. «Положення про надра землі та розробка їх», яку затвердив голова Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету М. І. Калінін. З метою посилення контролю за експлуатацією та використанням надр було прийнято Постанову від 9 серпня 1922 р. «Про вироблення гірничо-технічних та маркшейдерських робіт». Згідно з п. 2 порушення правил проведення цих видів робіт було підставою для притягнення винних до судової відповідальності, при цьому дія постанови поширювалася на представників

державних, приватних підприємств, орендарів, концесіонерів. Юридична відповідальність установлювалася за порушення правил проведення гірничо-технічних, маркшрейдерських робіт, експлуатації гірських розрізів та у випадках не вивезення відходів. Кримінальна відповідальність за порушення положень нормативно-правових актів, які приймалися у сфері охорони надр, регламентувалася ст. 99 КК УСРР 1922 р. [3]. Так, до диспозиції цієї статті ввійшла розробка надр землі з порушенням установлених правил, що каралось позбавленням волі чи примусовими роботами на строк до одного року з конфіскацією незаконно добутого. Розгляд змісту ст. 99 показує, що цей злочин був спрямований проти природних об'єктів, і боротьба з такими діями мала на меті охорону та раціональне використання надр. До складу злочину можуть належати два пункти: а) незаконне використання незагальнопоширених копалин; б) незаконна розробка надр. Предмет цього діяння — загальнопоширені копалини, тобто каміння, пісок, розробка надр. Об'єктивна сторона такого складу злочину характеризувалася активними діями: вибіркою і розробкою надр. Як вказує І. Й. Бойко, Кримінальний кодекс установлював кримінальну відповідальність за наявності вини особи, тобто коли особа діяла умисно та передбачала наслідки своїх дій [4, с. 348]. Із суб'єктивної сторони цей злочин міг вчинятися лише умисно, маючи за мету незаконне використання природних багатств.

III. Охорона лісів. У досліджуваній історичній період ліси були одним з найважливіших природних об'єктів, які потребували охорони з боку держави. В умовах післявоєнної розрухи люди масово мали потребу в будівничих матеріалах, дровах для опалення, що призводило до винищення на території УСРР цього природного ресурсу.

З метою підготовки кодифікованого акта 7 березня 1922 р. Раднарком УСРР створив комісію з представників наркоматів землеробства, юстиції, внутрішніх справ та інших відомств для підготовки закону про ліси. У результаті обговорення комісією 3 листопада 1922 р. проект був затверджений колегією Наркомзему УСРР. У грудні 1922 — січні 1923 р. проект обмірковувався декількома комісі-

ями при РНК УСРР, однак подальший розгляд акта був припинений. На початку лютого 1923 р. проект був винесений на обговорення I Всеукраїнського з'їзду робітників лісового господарства. Результатом кодифікаційних робіт на IV Сесії ВЦВК від 3 листопада 1923 р. був Закон «Про ліси УСРР». Юридична відповідальність за правопорушення, пов'язані з лісами, регламентувалася Відділом 2 «Охорона лісів» ч. 2 «Про збереження та охорону лісів». Згідно з п. 45 на лісову сторожу покладалася обов'язок захищати ліси від свавільної порубки, крадіжки зрубаного лісу, пожежі, пошкодження худобою та взагалі від будь-якої шкоди. Юридична відповідальність установлювалася також за переведення лісових ділянок в іншу категорію ґрунтів, випас худоби на зрубках молодників, випасних дачах, порушення правил обов'язкового заліснення. Пунктом 61 встановлювалася юридична відповідальність за порушення правил користування лісом, надмірні рубки та невиконання вимог інструкцій щодо побічних лісокористувань. У разі порушення положень цього Закону до винних осіб мала застосовуватися ст. 99 КК УСРР 1922 р., яка регламентувала охорону лісів від хижацької експлуатації та винищення і ведення лісового господарства з порушенням установлених планів. Об'єктом складу такого злочину є суспільні відносини, спрямовані на раціональне, планове використання лісу та його охорону від знищення та хижацької експлуатації. Предметом злочину названо ліс, який являє собою сукупність дерев, чагарників, інших рослин, які створюють єдиний масив. Об'єктивна сторона зазначеного складу злочину характеризувалася активними діями у вигляді хижацької експлуатації й знищення, а також ведення лісового господарства з порушенням установлених Законом «Про ліси» правил. Однією з проблем, яка завдавала суттєвої шкоди лісам та призводила до їх знищення, був випас у них худоби. З метою роз'яснень особливостей юридичної відповідальності за такі порушення був виданий Циркуляр № 30 Верховного Суду УСРР від 2 червня 1924 р. «Про підсудність справ про самовільний випас худоби в лісах». У документі роз'яснюється, що під самовільним випасом слід розуміти умисну потрапу лісових культур, молодого лісу,

розплідників, трави, посівів, умисний випас худоби в недозволених місцях. Згідно з цим Циркуляром, умисний випас худоби в лісах карався за ст. 99, а суб'єктом цього злочину могла бути будь-яка особа. Із суб'єктивної сторони зазначений злочин вчинявся лише умисно.

Враховуючи значну шкоду, яку завдавали незаконні рубки, Постановою ВУЦВК і РНК від 9 вересня 1925 р. «Про зміни ст. 99 Кримінального кодексу УРСР» були внесені доповнення до її змісту. Так, дещо був розширений діапазон дій щодо лісу, наприклад було зазначено: порубка і пошкодження лісу, крадіжка зрубаного лісу, незаконний випас худоби, косовиця сіна, самовільна постановка вуликів, недозволена підрізка дерев і будь-яке інше незаконне користування лісами чи землями державного лісового фонду. Цікаво, що цей злочин охоплював і крадіжку зрубаного лісу, що не є злочином проти природи.

IV. Порухення правил полювання. У досліджуваній історичній період охорона тварин, птахів, риби проводилася шляхом регламентації правил полювання і рибальства. Підставою для притягнення винних до відповідальності за незаконне полювання було порушення положень Декрету РНК «Про полювання» від 20 червня 1920 р., що його підписав В. І. Ленін. Так, згідно з п. 12 за порушення правил полювання винні притягувалися до юридичної відповідальності шляхом сплати штрафу, а в разі завдання значної шкоди — до кримінальної відповідальності. До змісту Кримінального кодексу УСРР увійшла ст. 99, яка регламентувала кримінальну відповідальність за порушення правил полювання. Положення цієї статті передбачали відповідальність у вигляді позбавлення волі чи примусових робіт на строк до одного року з конфіскацією знарядь полювання або лову чи штрафу до 500 крб золотом. Об'єктом цього злочину були суспільні відносини, спрямовані на охорону та раціональне використання й збереження чисельності представників фауни, які одночасно з цим становили собою предмет злочину. Юридична техніка цього кодифікованого акта характеризується наявністю використання термінів «полювання» й «рибна ловля», які не отримали свого роз'яснення в змісті Кодексу. Ознаками об'єктивної сторони

стають недозволений час і недозволене місце, недозволені способи та прийоми.

Подальший розвиток історії держави і права України показує наявність процесу пом'якшення тодішнього законодавства, що пояснювалося своєрідним заграванням комуністичного режиму із селянством. Доказом такої політики стала постанова ВУЦВК України від 19 квітня 1924 р. «Про амністію з лісових правопорушень, передбачених ст. 99 КК УСРР». Згідно з амністією належало припинити всі справи, що перебували у стадії слідства, досудового розгляду, а також були передані до суду. Амністія мала явно виражену класову спрямованість, оскільки не поширювалась на куркулів та осіб, позбавлених виборчих прав за вироком суду та за чинною Конституцією УСРР. До їх числа належали дворяни, поміщики, колишні царські чиновники, священнослужителі та ін. З метою виконання цієї амністії Народний комісаріат юстиції затвердив інструкцію від 5 травня 1924 р. «Про порядок застосування постанови ВУЦВК та про амністію за меншими правопорушеннями, передбаченими ст. 99 КК УСРР». Амністія поширювалась тільки на злочини, вчинені до 1 січня 1924 р., граничний збиток за якими не перевищував 150 крб. Згідно з п. 1 Інструкції всі особи, обвинувачені у скоєнні цих злочинів, звільнялися від кримінальної відповідальності та майнових стягнень. Наступним кроком пом'якшення радянського права стало прийняття 23 вересня 1925 р. постанови ВУЦВК і РНК УСРР «Про припинення кримінальних справ з маловажних лісових правопорушень». У законодавчому акті передбачалося припинення дізнання, слідства, судового провадження в кримінальних справах, розпочатих до 25 травня 1925 р., які були порушені за ст. 99 КК УСРР. При цьому встановлювалась гранична величина збитку на кожного правопорушника в сумі 50 крб. У разі якщо сума заподіяного збитку не перевищувала цієї суми, провадження в кримінальній справі та судовий розгляд цивільних позовів припинялися.

За результатами роботи можна зробити такі висновки. Законодавство перших років радянської влади встановлювало юридичну відповідальність за порушення земельного, лісо-

вого законодавства, норм, пов'язаних з полюванням та користуванням надрами, та не встановлювало її за правопорушення, пов'язані з іншими природними об'єктами. У склад Кримінального кодексу УСРР 1922 р. увійшла лише ст. 99, встановлюючи кримінальну відповідальність за злочини, пов'язані з лісами, надрами та за порушення правил полювання. Подальший розвиток історії держави і права УСРР показує

наявність процесу пом'якшення чинного законодавства шляхом застосування амністії та припинення кримінальних справ щодо малозначних лісових правопорушень.

Завданням подальших досліджень є проведення компаративного аналізу юридичної відповідальності за злочини проти довкілля, які регламентувалися Кримінальним кодексом УСРР 1922 р. та Кримінальним кодексом УРСР 1960 р.

Список використаних джерел

1. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / отв. ред. Б. М. Бабий; АН УССР, Ин-т государства и права. — Київ: Наук. думка, 1989. — 120 с.
2. Ленский Л. М. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917—1945 гг.). — М.-Л.: Гослестехиздат, 1947. — 322 с.
3. Уголовный кодекс УССР. — Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1923. — 83 с.
4. Бойко І. Й. Правове регулювання цивільних відносин в Україні (ІХ–ХХ ст.): навч. посіб. [для студ. вищих навч. закл.]. — Київ: Атіка, 2012. — 348 с.

Бойчук Андрей. Юридическая ответственность за правонарушения против окружающей среды в первые годы советской власти в Украине.

В статье рассмотрено развитие законодательства, связанное с юридической ответственностью за правонарушения в сфере окружающей среды в первые годы советской власти в Украине. Система права тех времен уделяла незначительное внимание вопросам правовой охраны природы, так как юридическая ответственность устанавливалась только за правонарушения, связанные с землей, лесами, недрами и охотой. Показано наличие изменений правовой политики в природоохранной сфере путем применения амнистий и прекращения уголовных дел по малозначительным преступлениям.

Ключевые слова: юридическая ответственность, кодифицированный акт, правовая охрана земли, недр, лесов, правила охоты.

Boychuk Andriy. Legal responsibility for against environmental offences among the first years of soviet power in Ukraine.

The article deals with the development of legislation on legal liability for environmental offences in the first years of Soviet power in Ukraine. The legal system paid little attention to the legal protection of nature, as legal responsibility was determined only for offences related to land, forests, mineral resources and hunting. It is shown changes in legal policy of environmental protection by amnesty and the termination of criminal proceedings for insignificant crimes.

Key words: legal liability, codified act, legal protection of land, mineral resources, forests, hunting regulations.