



## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ И РОЛЬ СУДОВ В ЕЕ ПРИМЕНЕНИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Илона ДЕНИСЮК,

аспирант кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

### Summary

The article is a theoretical study of the origin and development of substantive and procedural legislation on administrative liability for environmental violations in the Soviet period. It analyzes the norms of natural resource, environmental, criminal and administrative legislation, establishing the legal responsibility for offenses in the field of ecology since the early Soviet period and till the beginning of 90-ies, highlights the characteristic features of the relevant legal framework. Special attention is paid to the study of the question about the role of the courts in cases of administrative offences in the sphere of ecology.

**Key words:** legal liability, administrative liability, environmental violations, court, ecology, legislation.

### Аннотация

В статье осуществляется теоретическое исследование возникновения и развития материального и процессуального законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения в период СССР. Анализируются нормы природоресурсного, природоохранного, криминального, административного законодательства, устанавливающие юридическую ответственность за правонарушения в сфере экологии, начиная с первых лет советской власти и до начала 1990-х годов, выделяются характерные особенности соответствующего правового обеспечения. Особое внимание уделяется изучению вопроса о роли судов в рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере экологии.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, административная ответственность, экологическое правонарушение, суд, экология, законодательство.

**Постановка проблемы.** Ни одно явление в обществе не бывает статичным. Изменяясь в течении своего существования, оно проходит определенные этапы развития, каждый из которых имеет свои характерные черты. Эти временные промежутки аккумулируют как позитивные, так негативные аспекты существования явления. При этом по истечении времени эта позитивность или негативность становится более выраженной.

Не является исключением и законодательное обеспечение административной ответственности за экологические правонарушения, а также роль судов в ее применении. Анализ исторического опыта правового обеспечения этой сферы не только позволит нам уяснить закономерности данного процесса, определить характерные черты правового регулирования в разные временные промежутки и в разных условиях, но и даст возможность учесть существующий положительный и отрицательный опыт при разработке собственных предложений по совершенствованию правовых основ рассмотрения судами дел об административных правонарушениях в сфере экологии.

В то же время с учетом ограниченного объема работы, мы не видим необходимости исследования роли

судов в рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере экологии (или их аналогов) с древнейших времен. По нашему мнению, достаточно будет проанализировать соответствующие правовые положения, начиная с времен СССР, поскольку, с одной стороны, советское законодательство отличалось другими подходами из-за кардинальной разницы как в мировоззрении, так и в политическом, экономическом, социальном аспектах, а с другой – именно законодательство СССР стало правовым наследием современного действующего украинского законодательства.

**Актуальность темы исследования** подчеркивается постоянным увеличением количества экологических правонарушений, низкой эффективностью применения юридической (в том числе административной) ответственности, несовершенством материальных и процессуальных норм в этой сфере, необходимостью повышения роли судов в рассмотрении дел об административных экологических правонарушениях.

Стоит отметить, что вопрос исследования становления и развития законодательного обеспечения роли судов в рассмотрении дел об административных экологических правона-

рушениях практически не рассматривался в юридической науке. Такие ученые, как И.А. Галаган, В.К. Колпаков, Л.В. Коваль, С.А. Короед, Е.Б. Ламонов, В.М. Скавроник и др., затрагивают общие вопросы судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. В работах Л.В. Милимко, Н.В. Марфиной и др., посвященных проблемам административной ответственности за нарушения поресурсного законодательства, суды упоминаются лишь косвенно. Отдельно стоит отметить диссертационное исследование И.А. Куян «Административная ответственность за экологические правонарушения», в котором поднимаются и вопросы компетенции судей (судов). Но даже эта работа была выполнена более 15 лет назад, что привело к значительному снижению степени ее актуальности.

**Целью и задачей статьи** является теоретическое исследование возникновения и развития материального и процессуального законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения в период СССР, а также изучение вопроса о роли судов в ее применении.

**Изложение основного материала исследования.** Уже с первых лет советской власти начинает разрабатываться



массив материального как союзного, так и республиканского законодательства по урегулированию отношений в сфере использования природных объектов и ресурсов, а также охраны природы.

Некоторые из нормативных актов уже прямо предусматривали юридическую ответственность. Так, Законом «О лесах УССР» от 3 ноября 1923 г. в п. 48 предусматривалась ответственность за произвольные вырубki, кражу леса, своевольный выпас скота, повреждение природных и искусственных лесонасаждений и отдельных деревьев в скверах, парках, вдоль улиц, дорог и др. согласно соответствующим артикулам уголовного или административного кодекса УССР; декрет Совета народных комиссаров РСФСР «Об охоте» от 20 июля 1920 г. в п. 12 предусматривал привлечение к законной ответственности лиц, виновных в нарушении правил охоты и т.д. Интересным с точки зрения объекта нашего исследования является положение принятого позже декрета Всероссийского центрального исполнительного комитета Совета народных комиссаров РСФСР «Об охоте» от 1 марта 1923 г.: ст. 3 предусматривала возможность конфискации огнестрельных припасов и зарегистрированного охотничьего оружия только в судебном порядке. В основном же ответственность за нарушение использования природных объектов и ресурсов устанавливалась постановлениями различных государственных органов.

В это время (23 августа 1922 г.) принимается Уголовный кодекс УССР, который криминализует ряд деяний в сфере природопользования и предусматривает обязательность рассмотрения соответствующих дел судами. Так, ст. 99 Уголовного кодекса УССР устанавливала ответственность за нарушение «законов и обязательных постановлений, установленных в интересах охраны лесов от хищнической эксплуатации и уничтожения, а равно и ведения лесного хозяйства с нарушением установленного плана; охоту и отлов рыбы в непопозволенное время, в непопозволенных местах и непопозволенными способами и приемами; выборку песка, камня и т.п. без разрешения соответствующих властей, а также разработку недр земли с нарушением установленных правил». Аналогичные по содержанию нормы содержал

и следующий Уголовный кодекс УССР 1927 г., который полностью воспроизвел нормы Уголовного кодекса РСФСР: ст. 85 – нарушение постановлений, выданных в интересах охраны лесов от хищения и уничтожения; ст. 86 – осквернение рыбного, звериного и других водных промыслов в морях, реках и озерах общегосударственного значения без соответствующих разрешений, или в запрещенное время или в запрещенных местах и непопозволенными орудиями, способами, приемами; ст. 87 – разработка недр земли с нарушением установленных правил и др.

Как отмечает В.К. Колпаков, особенностью уголовного законодательства того периода было распространение административного порядка на применение ряда уголовных санкций (например, штрафов), конкретизация составов преступлений в соответствии с местными условиями путем принятия субъектами административной власти обязательных постановлений. Также, отмечает исследователь, эти постановления решали принципиальный вопрос: порядок ответственности (это мог быть только судебный, только административный, по усмотрению правоприменителя или судебный, или административный). Все это свидетельствует об уголовно-правовой природе как соответствующего проступка, так и административной ответственности [1, с. 85–86].

Для регламентации порядка применения уголовной ответственности, в том числе и за вышеуказанные преступления, принимается сначала Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1922 г., а затем – Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1927 г. Эти нормативные акты закрепили гласность судебных заседаний, состязательность процесса, равноправия сторон, право обвиняемого на защиту; определили порядок проведения следствия, его общие условия и предъявление обвинения. Определил Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1927 г. и порядок рассмотрения уголовных дел в народном суде.

Что же касается чисто административной ответственности в общем и за правонарушения в сфере экологии в частности, то нужно отметить принятие 12 октября 1927 г. Административного кодекса УССР, который вступил в действие 1 февраля 1928 г. В нем

впервые были применены термин «административная ответственность» в отношении деяний, нарушающих установленные властью запреты [2, с. 18]. Именно этот нормативный акт фактически стал первым документом, который официально и на законодательном уровне признал административными нарушениями обязательных постановлений местных органов административной власти, отмежевал их от уголовных преступлений и дисциплинарных правонарушений (указал на необходимость установления законом судебной или дисциплинарной процедуры рассмотрения вместо усмотрения правоприменителя) [1, с. 89].

Согласно арт. 51 Административного кодекса УССР «Дела о изломе обязательных постановлений рассматривает суд: а) в случае, когда за излом обязательных постановлений законом предусмотрено заведение судебного дела; б) в случае, когда рассматривая дело о правонарушении, предусмотренное Уголовным Кодексом УССР, будет обнаружен излом обязательного постановления и суд, на основании правил Уголовно-процессуального Кодекса УССР, возьмет его на свое рассмотрение».

Анализ содержания Административного кодекса УССР 1927 г. показывает, что в нем уже посвящалось внимание ответственности за правонарушения экологической направленности, а именно устанавливалась ответственность за так называемые «лесные правонарушения» (арт. 74), то есть «излом законов и правил, установленных в интересах охраны лесов от грабежа и уничтожения». Санкциями за такие правонарушения было определено: штраф; принудительный труд на лесных или других работах; конфискация предметов, добытых самовольным использованием в лесах. Органами, уполномоченными привлекать к административной ответственности, были районные исполнительные комитеты.

Суд также определяется как орган, уполномоченный рассматривать дела о ряде административных правонарушений. Как отмечает И.А. Галаган, компетенции народного суда (судей) было отнесено рассмотрение наиболее тяжких, злостных административных правонарушений, которые фактически граничили с преступлениями или за которые предусматривалась определен-



ная изоляция от общества (арест, лишение свободы за уклонение от исправительных работ) [3, с. 74]. Это были дела о мелкой спекуляции (Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за мелкую спекуляцию» от 12 сентября 1957 г.); о незаконном изготовлении и использования радиопередатчиков (Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередатчиков» от 7 апреля 1960 г.); о мелком хулиганстве (Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство» от 26 июля 1966 г. № 5362-VI; о нарушении правил административного надзора (Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за нарушение правил административного надзора» от 4 августа 1966 г.) и некоторые другие. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в экологической сфере компетенции суда не относилось.

Также нельзя не указать на тот факт, что после принятия Уголовного кодекса УССР 1960 г. была установлена возможность привлечения лиц к уголовной ответственности за охоту в запрещенное время или в недозволенных местах, или запрещенными орудиями и способами, если за такие же действия в течение года к ним применялось административное взыскание (ст. 161). Конечно, здесь уже шла речь о судебном порядке рассмотрения дел.

В общем, административная ответственность за нарушение тех или иных правил использования природных ресурсов и охраны природы устанавливалась высшими органами государственной власти СССР и союзных республик (в качестве примера можно привести Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР» от 27 марта 1964 г.). Кроме того, Советы народных депутатов (областные, районные, городские) наделялись правом принятия решений, за нарушение которых предполагалось наложение штрафов в административном порядке. Среди прочих это были решения по охране лесов, водных ресурсов, рыболовства и охоты.

В результате произошло накопление огромного массива правовой базы

по вопросам административной ответственности, что значительно усложняло процесс правоприменения.

На пути упорядочения этих отношений знаковым событием стало принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке», от 21 июня 1961 г.

Согласно этому документу, штрафы как административные взыскания налагались: за нарушение законодательства о недрах – органами Госгортехнадзора; за нарушение правил по карантину животных и других ветеринарно-санитарных правил, а также решений местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов по вопросам борьбы с эпизоотиями 8++: органами государственного ветеринарного надзора; за нарушение водного законодательства, правил рыболовства и охраны рыбных запасов, правил пожарной безопасности в лесах, правил охоты – соответственно, органами охраны водных ресурсов, рыбоохраны, лесного хозяйства и органами государственного надзора за соблюдением правил охоты.

Несмотря на то, что суд не был включен в перечень органов, уполномоченных привлекать виновных к административной ответственности в виде штрафа за вышеуказанные экологические правонарушения, Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке» от 21 июня 1961 г. имел очень важное значение в другом аспекте: он впервые установил возможность судебного обжалования актов административных органов о наложении штрафов.

Что касается регламентации порядка рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, то он регулировался следующим образом. Во-первых, согласно ст. 1 Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г., законодательство о гражданском судопроизводстве распространялось на споры, возникавшие из административно-правовых отношений, по исключениям, установленным законодательством СССР и союзных республик. Во-вторых, процессуальные нормы содержались в некоторых из тех же нормативных актов, которыми предусматривалась административная от-

ветственность (например, п. 2 и 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередатчиков устройств» от 7 апреля 1960 г.). И, в-третьих, действовало Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских советах депутатов, трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях, утвержденное Указом Президиума Верховного совета РСФСР от 30 марта 1962 г., которое в п. 37 прямо предусматривало обязательность соблюдения установленного им процессуального порядка всеми органами, которым предоставлено право налагать административные взыскания при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

В это же время начинается качественно новый период правового регулирования охраны природы. Если ранее внимание законодателя главным образом сосредоточивалось на охране живых природных ресурсов и комплексный подход к охране окружающей среды отсутствовал, то с конца 1950-х – начала 1960-х гг, как указывает Ю.К. Ефремов, уделяют внимание задачам охраны не только природы, изымаемой из хозяйственного использования, но и природы используемой, а также необходимости обеспечения расширенного воспроизводства природных ресурсов [4]. А уже в 1970–1980-е гг в результате «экологизации» природоохранного права формируется новая отрасль – экологическое право [5, с. 11].

Начинается активный процесс обновления и расширения природоохранного и экологического законодательства. Сначала в 1960 г. принимается Закон «Об охране природы Украинской ССР», который стал первым комплексным нормативным актом УССР по регулированию общественных отношений как в области охраны, так и рационального использования природных ресурсов. Задевал он и вопрос юридической ответственности за нарушение природоохранных правил (раздел 11 Закона).

В дальнейшем разрабатываются и принимаются основы законодательства СССР и союзных республик по отдельным видам природных ресурсов. И каждый из этих нормативных актов уже



включал нормы о возможности наступления административной ответственности за нарушение соответствующего законодательства: за нарушение земельного законодательства – ст. 50 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (1968 г.); водного – ст. 46 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик (1970 г.); законодательства о недрах – ст. 49 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах (1975 г.); лесного законодательства – ст. 50 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (1977 г.).

Вслед за Основами принимаются поресурсные кодексы и законы, которые тоже содержат отдельные статьи по юридической ответственности, в том числе административной (в частности, ст. 170 Земельного кодекса УССР (1970 г.), ст. 146 Водного кодекса УССР (1972 г.), ст. 105 Кодекса Украинской ССР о недрах (1976 г.), ст. 141 Лесного кодекса УССР (1979 г.), ст. 60 Закона УССР «Об охране и использовании животного мира» от 27 ноября 1981 г. № 2813-X, Ст. 42 Закона УССР «Об охране атмосферного воздуха» от 27 ноября 1981 г. № 2811-X).

Усиление юридической ответственности за нарушение экологического законодательства признается одной из мер охраны природы и рационального использования природных ресурсов, установленных в Постановлении Верховного Совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рационального использования природных ресурсов» от 20 сентября 1972 г., в Постановлении Совета министров РСФСР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» от 31 мая 1973 г., в Постановлении Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза, Совета министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» от 1 декабря 1978 г. № 984.

Конкретные меры и санкции за экологические административные правонарушения, а также органы, уполномоченные их применять, устанавливались указами Президиума Верховного Совета СССР: за нарушение лесного законодательства – указом от 6 августа 1980 г.; за нарушение водного законодательства –

указом от 1 октября 1980 г. за нарушение законодательства о недрах – указом от 3 ноября 1980 г., за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха – указом от 19 августа 1982 г., за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира – от 14 августа 1985 г. Все они предусматривали наложение на виновных лиц штрафов и не включали в перечень органов, уполномоченных их применять, суд.

Это можно объяснить тем, что в соответствии с принятыми 23 октября 1980 г. Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях народные суды (судьи) применяли такие санкции, как исправительные работы (ст. 18) и административный арест (ст. 19). В то же время народные суды продолжали играть важную роль в вопросе обжалования постановлений об административных правонарушениях (ст. 39).

Следующий важный этап правового обеспечения административной ответственности за правонарушения в сфере экологии начался с принятием 7 декабря 1984 г. действующего по сей день Кодекса УССР об административных правонарушениях. Этот нормативный акт существенно отличался от предыдущей кодификации. Прежде всего, в нем содержалась отдельная глава 7, посвященная административным правонарушениям в области охраны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры<sup>9</sup>, которая включила более 50 составов административных экологических правонарушений. Отличился Кодекс УССР об административных правонарушениях 1984 г. и тем, что в нем содержались не только материальные, но и процессуальные нормы, регламентирующие порядок применения первых.

В рассматриваемом кодексе в ст. 213 к органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, были отнесены и районные (городские) суды (судей). Однако в ст. 221, где закреплялась компетенция этих субъектов, не было указания на возможность рассмотрения ими дел об экологических правонарушениях. Такие дела рассматривали органы рыбоохраны (ст. 240), органы охотничьего хозяйства (ст. 242), органы лесного хозяйства (ст. 241), органы Министерства охраны окружающей при-

родной среды и ядерной безопасности Украины (ст. 242-1) и др.

**Выводы.** Как видно из проведенного исследования законодательства советского периода, рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере экологии в течение всего этого времени осуществлялось различными государственными органами (и должностными лицами) по каждому виду природных ресурсов отдельно. Суды фактически не рассматривали такие дела. Роль суда в анализируемой нами сфере исчерпывалась рассмотрением обжалований решений органов, привлекавших к административной ответственности, и осуществлением правосудия в порядке уголовного судопроизводства за экологические преступления. На наш взгляд, основной причиной этого были установленные государством приоритеты, которые не ставили охрану природы и экологические проблемы в их современном понимании на первое место, что приводило к уменьшению веса опасности деяний, проступков, правонарушений в сфере природопользования. В свою очередь, это исключало привлечение суда к рассмотрению таких «нетяжелых» административных правонарушений.

#### Список использованной литературы:

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): [навч. посіб.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
2. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
3. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж : Из-во Воронежского университета, 1976. – 199 с.
4. Ефремов Ю.К. Охрана природы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.booksite.ru>.
5. Шемшученко Ю.С. Екологічне право – комплексна галузь права // Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.