2. Мринів В. Перегляд судових рішень у кримінальному процесі України: окремі питання. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe

3. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення: кол. моногр. / [А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовба]; відп. ред. В. С. Бігун. Київ, 2009. 316 с.

4. Ніколенко Л. М. Перегляд судових актів у системі судового захисту в господарському судочинстві України. URL: http://wwwsn-jurid.crimea.edu/arhiv/.../26.../044_nik.pdf

5. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. *Адвокат*. 2009. № 8. С. 24–31.

DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-48

AREAS OF IMPROVING PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE AGRICULTURAL SECTOR

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІЙ ГАЛУЗІ

Oksentiuk A. M.
External Postgraduate Student,
Scientific Institute of Public Law
Kyiv, Ukraine

Оксентюк А. М.
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права
м. Київ, Україна

Актуальність проблеми. Своєчасне виявлення, належне документування і всебічний розгляд справ про адміністративні правопорушення є необхідними для дієвості адміністративної відповідальності. Дотримання законності у сільському господарстві нерозривно пов’язане із запобіганням та протидією правопорушенням, а отже – із реалізацією функцій юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Відсутність

комплексного дослідження процедурного аспекта цього виду відповідальності в контексті правопорушень у сільському господарстві, поряд з низькою якістю нормативної бази і правозастосовчої практики – роблять необхідним проведення такого дослідження, результати якого можна буде впровадити в законодавство задля підвищення ефективності адміністративної відповідальності в сільськогосподарській сфері.

Метою дослідження є надання пропозицій щодо вдосконалення порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі. Під цими адміністративними правопорушеннями розумітимемо проступки, склади яких передбачені статтями 52, 53, 53-1, 53-3, 53-4, 55, 56, 77-1, 83-1, 90, 104, 104-1, 106-1, 106-2, 107-1, 107-2 і 108 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Перш ніж визначати шляхи поліпшення ефективності провадження у справах про досліджувану групу правопорушень, слід провести огляд результатів досліджень вчених з питань принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки сама процедура повинна бути наближена до цих принципів. Так, О. Ковальова поділяє принципи цього провадження на загальні та спеціальні. До загальних принципів адміністративно-деліктного провадження вчена відносить презумпцію невинуватості й верховенство права, який включає в себе такі обов'язкові елементи, як законність, правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом; серед спеціальних принципів провадження – виокремлює такі: публічності (гласності), самостійності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень, установлення об'єктивної істини, оперативності, економічності [1, с. 30].

Подібною є точка зору на класифікацію принципів досліджуваного провадження, що висловлена у статті О. Фазикоша, який поділяє ці принципи на загальні та спеціальні, або адміністративно-процесуальні. Разом з тим, вчений підкреслює вагоме значення саме таких принципів як гуманізм, змагальність сторін, рівність осіб, які беруть участь у

провадженні, та швидкість (оперативність), оскільки саме їх реалізація, на думку дослідника, сприятиме повному й об’єктивному адміністративному провадженню [2, с. 40].

В. Іванцов, систематизувавши принципи адміністративно-деліктного провадження, зазначає, що принципи містять концептуальні засади здійснення цього провадження, ті основні правила, які повинні систематично та неухильно виконуватись під час провадження; більше того, на підставі таких принципів формуються нормативні приписи, що регламентують процес його здійснення. Вчений робить також важливий висновок про те, що презумпція невинуватості як загальний принцип деліктних проваджень повинен по аналогії з кримінальним процесуальним провадженням втілюватись також у провадженнях в справах про адміністративні правопорушення [3, с. 141].

Визначальну роль засад провадження також підкреслює О. Панасюк, зауважуючи, що однією з передумов повного, своєчасного та об'єктивного розгляду адміністративної справи є закріплення за законодавчому рівні чітких принципів здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; це слугуватиме додатковою гарантією законності в діях уповноважених осіб [4, с. 109].

На продовження теми принципів провадження у справах про адміністративні проступки зазначимо, що повної єдності серед дослідників з питання конкретного переліку таких засад бути не може, адже нормативно ці засади визначені недостатньо чітко та відсутній їхній вичерпний перелік. Зокрема, Т. Шаповал вважає, що основоположними ідеями цього правового явища є: верховенство права, законність, гуманізм, рівноправність, об’єктивна істина, публічність, швидкість, здійснення процесу національною мовою тощо [5, с. 370].

Переходячи до дослідження недоліків нормативної бази, варто звернути увагу на норми ст. 255 КУпАП, які передбачають розподіл повноважень серед суб’єктів, які можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення. Досліджуючи цю статтю, виявляємо, що в ній не конкретизовано, хто саме повинен складати такі протоколи за ч. 1 ст. 52, ст.ст. 53-3 і 55, ч. 2 ст. 56 КУпАП. Так, за змістом п. 15

ч. 1 ст. 255 КУпАП, державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною другою статті 52, статтями 53, 53-1, 54, частиною першою статті 56, статтею 188-56 КУпАП [6]. В той же час, ця норма не повною мірою відповідає приписам ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», де зазначено що державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право, зокрема, складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель [7]. Тому задля усунення невідповідностей між двома законодавчими актами та для заповнення прогалини щодо суб'єкта, уповноваженого фіксувати адміністративні правопорушення, слід внести зміни до п. 15 ч. 1 ст. 255 КУпАП, виклавши її в наступній редакції: «15) державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (статті 52 – 53-1, 53-3 – 53-4, 54 – 56, 188-56).».

Крім того, у відповідності до п. 17 ч. 2 ст. 255 КУпАП, державні інспектори сільського господарства складають протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 104-1 КУпАП [6], тобто в цьому пункті міститься застаріла норма, оскільки такого суб'єкта не існує. Тому ця норма потребує приведення у відповідність із чинною редакцією ст. 244 КУпАП, яка передбачає, що розгляд справ про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 104-1 КУпАП віднесено до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [6]. Таким органом є Держпродспоживслужба. Приведення цієї норми у відповідність до ст. 244 КУпАП також передбачатиме включення ст. 108 КУпАП до переліку правопорушень, щодо яких складаються протоколи Держпродспоживслужбою. Отже, положення п. 17 ч. 2 ст. 255 КУпАП необхідно викласти в наступній редакції: «17)

посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (статті 104-1 і 108);». З огляду на ті самі міркування слід виключити пункт 12 з частини першої статті 255 КУпАП.

Відомо, що основою доказової бази у справах про адміністративні правопорушення, предметом яких є земельні ділянки, мають бути правовстановлюючі документи на земельні ділянки, а також проекти землеустрою. Ці документи мають долучатися до протоколів про адміністративні правопорушення та використовуватися під час доказування події і складу правопорушення. Водночас, перелік повноважень державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель та дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, наведений у ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», не передбачає такого повноваження, як витребовувати у органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб документи, які стосуються набуття права власності, права користування на земельні ділянки, а також документацію із землеустрою, а також обов'язку цих суб'єктів надавати на запит державного інспектора запитувані документи. На думку автора, з метою дотримання принципу забезпечення доведеності вини, положення ст. 10 наведеного вище Закону потребують доопрацювання шляхом надання державним інспекторам наведеного вище повноваження та закріплення кореспондуючого обов'язку адресатів запитів сприяти державним інспекторам у здійсненні їхніх повноважень. Це дозволить своєчасно зібрати доказову базу правопорушення, дотриматися строку розгляду справи, а також не допустити притягнення до відповідальності невинуватої особи.

Крім того, виходячи з судової практики, яка вимагає надавати докази того, що при вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 53-3 і 53-4 КУпАП, предметом правопорушення дійсно був родючий шар ґрунту, слід також надати державним інспекторам повноваження вилучати зразки ґрунту та направляти їх для проведення експертизи для визначення хімічних властивостей ґрунту.

З огляду на те, що громадський контроль за використанням та охороною земель в Україні є недостатньо розвиненим, слід вжити на законодавчому рівні заходів для надання громадськості більших можливостей щодо виявлення та фіксації адміністративних правопорушень. Першим кроком має бути розширення кола адміністративних правопорушень, щодо яких допускається складання протоколів громадськими інспекторами. Для цього норму п. 7-1 ч. 2 ст. 255 КУпАП слід викласти в наступній редакції: «7-1) громадський інспектор з контролю за використанням та охороною земель (статті 52 – 53-1, 53-3 – 53-4, 54 – 56);». Крім того, одночасно з прийняттям цих змін слід покласти на Держгеокадастр та Держекоінспекцію обов'язок у тримісячний строк виконати вимоги ст. 190 Земельного кодексу України, а саме – розробити і прийняти положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель.

Аналіз змісту диспозиції ст. 90 КУпАП дозволяє дійти висновку про те, що для того щоб притягнути особу до адміністративної відповідальності за цією статтею, необхідно довести, що предметом правопорушення була рослина чи тварина саме того виду, який внесено до одного із згаданих у цій статті переліку охоронюваних видів. Вочевидь для цього необхідно залучати спеціальні знання. Аналогічна ситуація має місце щодо правопорушень, відповідальність за які передбачена ст.ст. 106-1 і 106-2 КУпАП, оскільки притягнення до відповідальності за ними неможливе без визначення конкретного виду рослини. З огляду на те, що в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів влади мають місце випадки неналежного документування цих адміністративних правопорушень (а саме – з відсутністю проведеної експертизи), існує потреба в доповненні норми ст. 273 КУпАП положенням про те, що у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 90, 106-1 і 106-2 КУпАП, проведення експертизи для визначення належності об'єктів тваринного та рослинного походження до конкретного біологічного таксона – є обов'язковим.

При дослідженні діяльності посадових осіб, уповноважених виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено

виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад, щодо складання ними протоколів про адміністративні правопорушення, було виявлено прогалину в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки правовий статус та повноваження цих посадових осіб – не визначені. Внаслідок цього можуть виникати питання щодо меж місцевої нормотворчості у регулюванні повноважень таких посадових осіб, а саме – щодо відповідності таких повноважень, передбачених на місцевому рівні, нормам законів України, які цих повноважень не передбачають. Слід нагадати, що в межах предмета дослідження, ці посадові особи складають протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 104, ч. 1 ст. 106-1 і ст. 106-2 КУпАП; при цьому перелік проступків є значно ширшим і передбачений нормою п. 2 ч. 1 ст. 255 КУпАП. На теперішній час в практиці органів місцевого самоврядування простежується створення структурних підрозділів або закладів комунальної власності із покладенням на них адміністративно-юрисдикційних функцій. Отже, існує потреба унормувати їхню діяльність в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому пропонується доповнити статтю 38 цього Закону частиною третьою, якою передбачити повноваження посадових осіб, згаданих у п. 2 ч. 1 ст. 255 КУпАП, зокрема: приймати заяви від потерпілих та свідків про вчинені правопорушення; опитувати громадян і одержувати від них усні та письмові пояснення; обстежувати земельні ділянки та вилучати з них зразки для проведення експертного дослідження; складати акти обстеження земельних ділянок; одержувати висновки експертів; залучати спеціалістів та перекладачів; застосовувати засоби фото-, відеозйомки та аудіозапису для фіксації правопорушень; витребовувати копії документів (одночасно слід встановити обов'язок з надання таких копій документів); одержувати копії відеозаписів з камер відеоспостереження; користуватися безоплатним доступом до державних реєстрів і баз даних, крім тих, що містять таємну інформацію.

При дослідженні адміністративної практики за ст.ст. 104-1 і 108 КУпАП було виявлено, що наразі протягом значного проміжку часу Держпродспоживслужбою практично не ведеться

адміністративно-юрисдикційна діяльність щодо цих правопорушень, що безумовно негативно позначається на дотриманні правил насінництва, розсадництва та використання сільськогосподарської техніки та має негативні наслідки як щодо якості насіння і садивного матеріалу, так і щодо безпеки в роботі механізаторів. Ця ситуація потребує виправлення шляхом прийняття Міністерством аграрної політики та продовольства України інструкцій з оформлення посадовими особами Держпродспоживслужби матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері насінництва, розсадництва та використання сільськогосподарських машин. За основу при прийнятті цих підзаконних нормативно-правових актів можна взяти інструкції, що були затверджені наказами Міністерства аграрної політики України від 26.10.2009 № 755 та від 28.11.2013 № 701.

Висновки. Пропонується вдосконалити порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі шляхом, зокрема, розширення встановлених КУпАП повноважень державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення; усунення прогалини щодо суб'єктів, уповноважених складати протоколи про правопорушення, передбачені статтями 104-1 і 108 КУпАП; надання державним інспекторам у сфері державного контролю за використанням та охороною земель повноважень витребовувати документи, які стосуються набуття права власності, права користування на земельні ділянки, а також документації із землеустрою, а також вилучати зразки ґрунту та направляти їх на експертизу; розширення кола проступків, щодо яких допускається складання протоколів громадськими інспекторами, а також розробка і прийняття Держгеокадастром та Держекоінспекцією положень про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель; встановлення обов'язковості проведення експертизи для визначення належності об'єктів тваринного і рослинного походження до конкретного біологічного таксона у справах про правопорушення, передбачені ст.ст. 90, 106-1 і 106-2 КУпАП; унормування правового статусу і повноважень осіб,

уповноважених виконавчими органами місцевих рад здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення; оновлення підзаконної нормативної бази для оформлення Держпродспоживслужбою адміністративних матеріалів за ст.ст. 104-1 і 108 КУпАП.

Література:

1. Ковальова О.В. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Ч. 1. С. 26-31. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2021/3/part_1/5.pdf.

2. Фазикош О.В. Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення та його принципи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 35. Ч. 1. Т. 3. С. 36-40.

3. Іванцов В.О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1 (16). Т. 3. С. 137-141. URL: https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/50508cc0-5af3-4044-929c-e0dda9755b66/content.

4. Панасюк О.В. Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1 (16). Т. 5. Ч. 2. С. 106-109. URL: https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/85e072e3-7c77-4b09-8d79-c8e0b3c38da3/content.

5. Шаповал Т.Б. Поняття, види та принципи провадження у справах про адміністративне правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 368-370. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/83.pdf.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

7. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text.