

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-409-2-57>

**THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION
OF CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES
IN THE AGRICULTURAL SECTOR**

**ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ СПРАВ 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. Від дотримання правопорядку в господарській діяльності залежить рівень довіри бізнесу до держави, захищеність власності, якість продукції, безпека виробництва. Сільське господарство є важливою складовою економіки України. Інститут адміністративної відповідальності охороняє в тому числі ті суспільні відносини, які складаються під час провадження сільськогосподарської діяльності. До адміністративних правопорушень у сільськогосподарській галузі доцільно відносити ті, що 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 КУпАП. Розгляд справ про ці проступки належить до компетенції 8 різних суб'єктів та має процедурні особливості залежно від суб'єкту. Комплексне дослідження адміністративної відповідальності за проступки в сільськогосподарській галузі неможливе без детального розгляду процедурних питань, що робить актуальною обрану тему.

Метою дослідження є з'ясувати коло суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки у сільськогосподарській галузі, дослідити процедуру розгляду цих справ, її виявити типові порушення.

Систематизувавши відомості глави 17 КУпАП, виявляємо, що повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі, за складами правопорушень, розподілені таким чином: Держгеокадастр – 7 правопорушень (41 %), виконавчі комітети, виконавчі органи місцевих рад – 5 правопорушень (29 %), Держпродспоживслужба, Держекоінспекція і суди – по 4

правопорушення (по 24 %), адміністративні комісії – 2 правопорушення (12 %), ДСНС і Національна поліція – по 1 правопорушенню (по 6 %).

Правила розгляду *Держгеокадастром* справ про адміністративне правопорушення, передбачені статтями 52, 53, 53-1, 53-3, 53-4, 55, 56 КУпАП, містяться в Інструкції, затвердженій наказом Мінагрополітики від 19.01.2017 № 6. Більшість її норм повторюють норми КУпАП. Серед особливостей – те, що повідомлення про розгляд справи направляється рекомендованим листом з повідомленням про вручення не пізніш як за 5 діб до дня розгляду справи (а в КУпАП строк повідомлення міститься лише для справ, підвідомчих судам) [1].

Процедура розгляду справ про правопорушення, визначені ч. 2 ст. 52, ст.ст. 53 і 53-1, ч. 1 ст. 56, ст. 104 КУпАП, *виконавчими комітетами і виконавчими органами місцевих рад* має свої особливості, пов'язані із тим, що суб'єктом розгляду справи є колегіальний орган. Ці особливості зазначені в ст. 281 КУпАП, якою передбачено вимоги до форми і змісту протоколу засідання колегіального органу, під час якого здійснюється розгляд справи [2]. При цьому слід врахувати, що якщо від імені виконавчого комітету (виконавчого органу) справу розглядає *державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель* – то вимоги ст. 281 КУпАП на розгляд справи не поширюються, оскільки в такому разі розгляд справи здійснюється інспектором одноособово. Натомість в цих випадках на адміністративно-юрисдикційну діяльність таких інспекторів поширюються вимоги вже наведеної вище Інструкції.

Що стосується процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення *Держспродспоживслужбою*, то її особливості закріплені одразу в трьох інструкціях: так, щодо правопорушення, передбаченого ст. 83-1 КУпАП – в Інструкції, затвердженій наказом Мінагрополітики від 13.04.2007 № 258 [3]. Виявлено особливості підготовки справи до розгляду, а саме згідно з п. 3.2 Інструкції, у разі виявлення у протоколі та доданих до нього матеріалах порушень законодавства і цієї Інструкції або помилок дається вказівка особі, яка склала протокол, про їх усунення [3]. Ще однією особливістю є норма п. 3.5 Інструкції, згідно з якою, з урахуванням вчиненого адміністративного правопорушення або особи правопорушника до нього можуть застосовуватись додаткові заходи громадського впливу шляхом направлення повідомлення про правопорушення за місцем роботи або навчання [3]. Особливості розгляду справ про правопорушення, передбачене ст. 107-2 КУпАП, містяться в

Інструкції, затвердженій наказом Мінагрополітики від 10.04.2019 № 182 [4]. Вона фактично дублює загальні положення КУпАП щодо процедури розгляду справи та обставин, які підлягають врахуванню при накладенні стягнення. Водночас, особливістю є те, що згідно з п. 12 розділу III цієї Інструкції постанова про накладення адміністративного стягнення має містити опис доказів, які підтверджують встановлені обставини [4], в той час як норма ст. 283 КУпАП не вимагає описувати зміст доказів. Щодо правопорушення, передбаченого ст. 108 КУпАП – процедура визначена в чинній до теперішнього часу Інструкції, затвердженій наказом Мінагрополітики від 26.10.2009 № 755 [5]. Разом з тим, є сумнівною можливість застосування її положень до діяльності органів Держпродспоживслужби, адже, як зазначено в пункті 1.2 цієї Інструкції, вона встановлює ... розгляд ... матеріалів ... уповноваженими посадовими особами Державної інспекції сільського господарства України ... [5]. Вочевидь існує потреба у внесенні змін до цієї Інструкції щодо зміни суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. Щодо правопорушення, передбаченого ст. 104-1 КУпАП, то наразі в органів Держпродспоживслужби відсутній підзаконний нормативно-правовий акт, який би врегульовував розгляд таких справ. Раніше це питання було врегульоване Інструкцією, затвердженою наказом Мінагрополітики від 28.11.2013 № 701 [6], проте розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 169-р цей наказ було скасовано, а новий нормативно-правовий акт – не розроблено.

Процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 52, ст.ст. 53, 53-1 і 77-1 КУпАП *Держекоінспекцією* врегульована Інструкцією, затвердженою наказом Мінприроди від 05.07.2004 № 264, згідно з п. 3.1 якої, справи щодо досліджуваної групи правопорушень розглядаються за місцем їхнього вчинення. Прикметним є те, що згідно з п. 3.3 цієї Інструкції, справа розглядається «в присутності порушника» [7], що не відповідає засадам презумпції невинуватості. Крім того, норма п. 4.6 Інструкції, яка відсилає до виключеної статті 21 КУпАП, є застарілою. Також в досліджуваній Інструкції є детальні вимоги щодо формування справи, зокрема – зазначено типовий перелік документів, які мають бути у справі [7].

Розгляд справ про проступки, передбачені статтями 104 і 104-1 КУпАП, *адміністративними комісіями* базується, перш за все, на нормі пп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» [8]. Згідно з ч. 1 ст. 214 КУпАП, адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб) [2]. Норма ст. 215 КУпАП визначає порядок утворення цих органів, ст. 216 КУпАП – їх правомочність, ст. 218 КУпАП – компетенцію, ч. 7 ст. 276 КУпАП – місце розгляду справи (за місцем проживання порушника), ст. 281 КУпАП – порядок ведення протоколу засідання колегіального органу [2]. Отже, нормами КУпАП діяльність цих органів врегульована достатньо детально, що виключає потребу у встановленні цієї процедури підзаконним нормативно-правовим актом загальнодержавного рівня. Отже наразі немає загальнодержавного підзаконного нормативного акта, який регулював би діяльність адміністративних комісій. Відтак регулювання їхньої діяльності відноситься до сфери місцевої нормотворчості.

Досліджуючи розгляд *Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС)* справ про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 77-1 КУпАП, відзначимо, що процедура врегульована Інструкцією, затвердженою наказом МВС України від 27.07.2016 № 725. Її особливостями є максимально детальне визначення вимог до змісту кожного виду постанови у справі про адміністративне правопорушення, а також норма абзацу третього п. 14 розділу III Інструкції, де міститься заборона звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю посадових осіб, які порушили встановлені законодавством вимоги, що спричинило реальну загрозу життю та здоров'ю людей або призвело до виникнення пожежі [9]. Крім того, в п. 19 розділу III Інструкції встановлюється детальний перелік матеріалів, які мають чи можуть бути у справі [9].

Переходячи до розгляду *Національною поліцією* справ про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 106-1 КУпАП, відзначимо, що процедура розгляду врегульована Інструкцією, затвердженою наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376, а саме розділом IV цієї Інструкції. Додатками 7 і 9 до цієї Інструкції є форми постанов. Прикметною особливістю форми постанови про накладення адміністративного стягнення є те, що вона має зворотний бік, на якому зазначені права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, визначені Конституцією України і КУпАП [10].

Особливістю правового регулювання розгляду справ про адміністративне правопорушення *судами* є те, що воно передбачено

лише законом і не регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, з огляду на норму ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [11]. Правове регулювання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення судами, визначене ст.ст. 213, 221, 245-253, 268-279, 280, 282-285 КУпАП, є достатньо вивченим у правовій науці та не містить особливостей щодо досліджуваної групи правопорушень, тому немає потреби у повторенні вже існуючих результатів інших наукових досліджень з цього питання.

Перейдемо до аналізу *типових порушень процедури* розгляду справи, які тягнуть за собою скасування прийнятої постанови. Індикатором та засобом виявлення і джерелом дослідження таких типових порушень є судова практика. Зокрема, можна звернути увагу на рішення Вільнянського районного суду Запорізької області від 22.10.2018 у справі № 314/2956/18. За її обставинами, посадову особу птахофабрики було притягнуто до відповідальності за ст. 52 КУпАП (псування і забруднення земель), однак постанову було винесено державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища Держекоінспекції. Суд констатував, що у даних правовідносинах відповідач не був повноважний проводити перевірку з питань, визначених в акті перевірки (натомість повноважним органом є Держпродспоживслужба). Суд також встановив, що з акту перевірки вбачається, що перевірка проводилася в порядку, встановленому наказом Мінприроди № 464 від 10.09.2008, проте на момент проведення перевірки цей наказ вже був скасований [12].

Далі проаналізуємо рішення Біловодського районного суду Луганської області від 23.09.2021 у справі № 408/785/21-а, предметом спору в якій була постанова органу Держгеокадастру щодо самовільного зайняття земельної ділянки. Суд встановив, що справу розглянуто без присутності особи, яка притягається до відповідальності, та без вручення їй примірника протоколу. Крім того, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, відповідачем були також порушені права позивача, передбачені ст. 268 КУпАП, зокрема, право на дачу пояснень, подання доказів, право на захист. Суд дійшов висновку, що відповідачем було допущено порушення процесуальних прав особи, внаслідок чого позивач був позбавлений права на ефективний захист [13]. Отже, недотримання права особи знати про дату, час та місце розгляду справи є самостійною підставою для скасування постанови.

Ще однією помилкою є зазначення в постанові тієї правової кваліфікації діяння, яке не відповідає фактам справи. До прикладу

можна навести рішення Долинського районного суду Івано-Франківської області від 28.01.2021 у справі № 343/1622/20. Суд встановив, що «згідно резолютивної частини оскаржуваної постанови ... визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 53 КУпАП, в той час як викладені в описовій частині оскаржуваної постанови обставини та протокол про адміністративне правопорушення (а.с.14) складено за ст. 53-3 КУпАП» [14].

Досліджуючи рішення Шполянського районного суду Черкаської області від 29.01.2020 у справі № 710/1669/19, виявляємо, що «факт порушення було встановлено 24.09.2019, а постанову про адміністративну відповідальність було винесено 02.12.2019, тобто з порушенням строку передбаченого у ст. 38 КУпАП» [15]. Висновок суду про конкретну дату виявлення правопорушення ґрунтувався на даті, якою було складено акт перевірки. Отже, порушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, є ще однією суттєвою проблемою.

Також дослідимо рішення Ярмолинецького районного суду Хмельницької області від 20.06.2019 у справі № 674/2008/18. Предметом оскарження були постанови Держгеокадастру про накладення стягнень за ст.ст. 53, 53-1, 53-3 КУпАП. Суд встановив, що всупереч ст. 256 КУпАП жодних відомостей щодо часу вчинення адміністративного правопорушення не зазначено. Документи, які стали підставою прийняття оскаржуваного рішення, не містять інформації про причини відсутності ґрунтового покриву на частинах відповідних земельних ділянок, часу виникнення таких причин та їх пов'язаність з умисною поведінкою позивача. При цьому, всупереч вимогам КУпАП, відповідачем не встановлено жодних фактичних даних, які мають значення для правильного вирішення справи: не досліджено часу вчинення правопорушення, залишено поза увагою відомості Проекту землеустрою, які спростовують їх доводи, не відібрано відповідних пояснень в осіб, які володіють інформацією щодо обставин справи, не досліджено самого факту наявності родючого шару ґрунту на момент отримання землі в оренду та пов'язаність причин відсутності родючого шару ґрунту з умисною поведінкою позивача [16]. Отже, при притягненні до адміністративної відповідальності недопустимим є поверхневий підхід до з'ясування фактичних обставин справи.

Важливе значення має також підготовка до розгляду справи: зокрема, посадова особа має з'ясувати, чи надіслано (вручено) особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, копію саме

того протоколу, який підлягає розгляду. Так, в рішенні Нижньосірогозького районного суду Херсонської області від 31.07.2020 у справі № 659/442/20 встановлено, що позивачу було надіслано копію протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 55 КУпАП, який відрізняється від оригіналу протоколу про адміністративне правопорушення, який знаходиться в справі [17].

Відсутність у постанові реквізитів, передбачених законом та нечіткість викладення суті правопорушення – є також підставами для скасування постанови: в якості прикладу наведемо рішення Василівського районного суду Запорізької області від 03.03.2020 у справі № 311/2615/19 про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення за ст. 56 КУпАП, де суд встановив, що в порушення вимог ст. 283 КУпАП оскаржувана постанова не містить опис обставин, установлених при розгляді справи, не зазначено місце, час вчинення ... правопорушення, чітко не викладена суть правопорушення: не вказана площа земельної ділянки ... на якій вчинено порушення, її місцезнаходження, категорія земель, належність земельної ділянки певній особі на праві власності (користування), також не зазначено нормативного акту, зокрема: постанова не містить конкретного пункту статті 211 Земельного кодексу України [18].

Висновки. З'ясовано, що суб'єктами, уповноваженими на розгляд справ про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі, є Держгеокадастр, виконавчі комітети і виконавчі органи місцевих рад, Держпродспоживслужба, Держекоінспекція, суди, адміністративні комісії, ДСНС, Національна поліція. Найбільша кількість складів правопорушень підвідомча органам Держгеокадастру. Процедура розгляду справ визначена нормами КУпАП, та в більшості суб'єктів – також підзаконними нормативно-правовими актами (інструкціями), які переважно повторюють норми КУпАП. Виявлено, що типовими порушеннями процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення в сільськогосподарській галузі є: розгляд справи органом, до компетенції якого вона не відноситься, використання застарілої нормативно-правової бази, неповідомлення особи про дату, час та місце розгляду справи, помилка в постанові щодо правової кваліфікації діяння, порушення строку накладення адміністративного стягнення, поверхневий підхід до з'ясування фактичних обставин справи, неналежна перевірка факту надсилання (вручення) особі копії саме того протоколу, який є

предметом розгляду, відсутність у постанові реквізитів, передбачених законом, нечіткість викладення суті правопорушення у постанові.

Література:

1. Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19 січня 2017 року № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0173-17#Text>.

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

3. Про затвердження Інструкції з оформлення спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері захисту рослин матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства аграрної політики України від 13 квітня 2007 року № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0258555-07#Text>.

4. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10 квітня 2019 року № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-19#Text>.

5. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної інспекції сільського господарства України та її територіальних органів матеріалів про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил технічної експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації: наказ Міністерства аграрної політики України від 26 жовтня 2009 року № 755. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1231-09#Text>.

6. Про затвердження Порядку планування та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва та Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері насінництва та розсадництва: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28

листопада 2013 року № 701. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0094-14#n8>.

7. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5 липня 2004 року № 264. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04#Text>.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

9. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами ДСНС матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27 липня 2016 року № 725. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1162-16#Text>.

10. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>.

11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n17>.

12. Рішення Вільнянського районного суду Запорізької області від 22 жовтня 2018 року у справі № 314/2956/18 про скасування постанов у справах про адміністративні правопорушення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77438293>.

13. Рішення Біловодського районного суду Луганської області від 23 вересня 2021 року у справі № 408/785/21-а про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99821364>.

14. Рішення Долинського районного суду Івано-Франківської області від 28 січня 2021 року у справі № 343/1622/20 про визнання незаконними та скасування постанов. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94606947>.

15. Рішення Шполянського районного суду Черкаської області від 29 січня 2020 року у справі № 710/1669/19 про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87262560>.

16. Рішення Ярмолинського районного суду Хмельницької області від 20 червня 2019 року у справі № 674/2008/18 про визнання

протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82781450>.

17. Рішення Нижньосірогозького районного суду Херсонської області від 31 липня 2020 року у справі № 659/442/20 про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90772565>.

18. Рішення Василівського районного суду Запорізької області від 03 березня 2020 року у справі № 311/2615/19 про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88452646>.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-409-2-58>

FREEDOM AS A VALUE IN SETTLING PUBLIC LAW DISPUTES INVOLVING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

СВОБОДА ЯК ЦІННІСТЬ У ВРЕГУЛЮВАННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Velychko V. Yu.

*External Postgraduate Student
at the Department of Constitutional
and Administrative Law,
Zaporizhzhia National University
Zaporizhzhia, Ukraine*

Величко В. Ю.

*здобувач кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного
університету
м. Запоріжжя, Україна*

Адміністративно-судочинне право та його нормативні положення є засобом, що має належно обмежувати свободу учасників позовного провадження, задля досягнення балансу та співмірності інтересів різних учасників публічно-управлінських правовідносин.

Встановлення дозволів та заборон в адміністративно-судочинних правовідносинах визначає нормативну структуру свободи [1, с. 168].

Таким чином, свобода є таким інструментом, що дозволяє для особи брати участь у публічно-управлінських правах, реалізовувати надані їй можливості за допомогою соціальних та державницьких