

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.30>

POPRAWA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ ZA PRZESTĘPSTWA W SEKTORZE ROLNYM NA UKRAINIE: ASPEKTY MERYTORYCZNE I PRAWNE

Andrij Oksentiuk

laureat Naukowego Instytutu Prawa Publicznego

(Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0009-0005-6402-5017

oksentiuk_a@ukr.net

Adnotacja. Artykuł poświęcony jest usprawnieniu instytucji odpowiedzialności administracyjnej za wykroczenia w sektorze rolnym na Ukrainie. Zwrócono uwagę na normy materialne i prawne. Zastosowano porównawczą metodę prawną, metodę modelowania prawa, metody rozwiązywania kolizji norm prawnych. Analizie poddano doświadczenia zagraniczne w zakresie rozliczania odpowiedzialności administracyjnej za wykroczenia rolne. Uzasadnia się, że obiecującymi kierunkami zwiększenia efektywności odpowiedzialności administracyjnej za wykroczenia w sektorze rolniczym na Ukrainie (w aspekcie materialnym i prawnym) są w szczególności: usystematyzowanie odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia zasad produkcji nasiennej i szkółkarskiej; wprowadzenie odpowiedzialności osób samowolnie zajmujących działkę za nieniszczenie dzikich roślin odurzających; wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej za nieużytkowanie gruntów (z odroczeniem tej zmiany do czasu zakończenia lub zniesienia stanu wojennego); zapożyczanie doświadczeń zagranicznych w zakresie różnicowania odpowiedzialności administracyjnej za przestępstwa, których przedmiotem jest działka, w zależności od powierzchni takiej działki; rozwiązanie problemu konkurencyjnych norm przewidujących odpowiedzialność za naruszenie wymagań projektu zagospodarowania przestrzennego; wprowadzenie odpowiedzialności za uszkodzenie znaków granicznych; rozdzielenie odpowiedzialności za naruszenia zasad eksploatacji technicznej maszyn rolniczych, popełnione po raz pierwszy i popełnione ponownie w ciągu roku.

Słowa kluczowe: wykroczenie administracyjne, użytkowanie gruntów, plantacje, znaki graniczne, produkcja nasion, projekt zagospodarowania przestrzennego, rolnictwo, hodowla zwierząt.

IMPROVING ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE AGRICULTURAL SECTOR IN UKRAINE: SUBSTANTIAL LAW

Andrii Oksentiuk

External Postgraduate Student, Scientific Institute of Public Law

(Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0009-0005-6402-5017

oksentiuk_a@ukr.net

Abstract. The article is devoted to the improvement of the institution of administrative responsibility for offenses in the agricultural sector in Ukraine. Attention is paid to substantial law. The comparative legal method, the method of legal modeling, methods of resolving conflicts of legal norms were used. The promising directions for increasing the effectiveness of administrative responsibility for offenses in the agricultural sector in Ukraine (in substantial law) are: systematization of administrative responsibility for violations of the rules of seed production; introduction of liability of persons who occupied a land plot arbitrarily for not destroying wild narcotic plants; the introduction of administrative liability for non-use of land plot; differentiating administrative responsibility for offenses against land plot, depending on the area of a plot; solving the problem of competing norms that provide for responsibility for violating the requirements of the land management project; introduction of liability for damage to boundary marks; separation of responsibility for violations of the rules of technical operation of agricultural machinery, committed for the first time and committed again during the year.

Key words. Administrative offense, agriculture, animal husbandry, boundary marks, land management project, land use, plantations, seed production.

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІЙ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ: МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Андрій Оксентюк

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

(Київ, Україна)

ORCID ID: 0009-0005-6402-5017

oksentiuk_a@ukr.net

Анотація. Стаття присвячена вдосконаленню інституту адміністративної відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі в Україні. Увагу приділено матеріально-правовим нормам. Використано порівняльно-правовий метод, метод юридичного моделювання, методи вирішення колізій правових норм. Про-

аналізовано зарубіжний досвід врегулювання адміністративної відповідальності за сільськогосподарські правопорушення. Обґрунтовано, що перспективними напрямками підвищення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі в Україні (в матеріально-правовому аспекті) є, зокрема: систематизація адміністративної відповідальності за порушення правил насінництва і розсадництва; запровадження відповідальності осіб, які зайняли земельну ділянку самовільно, за знищення дикорослих наркотиковмісних рослин; запровадження адміністративної відповідальності за невикористання земельної ділянки (з відтермінуванням цієї зміни до припинення або скасування воєнного стану); запозичення зарубіжного досвіду диференціації адміністративної відповідальності за правопорушення, предметом яких є земельна ділянка, залежно від площі такої ділянки; вирішення проблеми конкуренції норм, які передбачають відповідальність за порушення вимог проекту землеустрою; запровадження відповідальності за пошкодження межових знаків; розмежування відповідальності за порушення правил технічної експлуатації сільськогосподарської техніки, вчинене вперше і вчинене повторно протягом року.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, використання земель, насадження, межові знаки, насінництво, проект землеустрою, сільське господарство, тваринництво.

Вступ. На теперішній час відсутнє комплексне наукове дослідження з питань удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі. В той же час, існуюча нормативна база відповідальності в цій сфері є далекою від досконалого рівня та не може гарантувати ефективність цього виду відповідальності. Тому існує обґрунтована потреба в детальному аналізі матеріально-правових норм про ці правопорушення, зокрема диспозицій і санкцій, та в їхньому вдосконаленні з використанням кращого зарубіжного досвіду.

Метою статті є визначити перспективні напрямки підвищення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі (в матеріально-правовому аспекті).

При дослідженні використано такі **методи**: порівняльно-правовий метод, метод юридичного моделювання, методи вирішення колізій правових норм. **Матеріалом дослідження** є чинні нормативно-правові акти України та зарубіжних держав.

Результати дослідження. Звернімося до зарубіжного досвіду закріплення діянь, які відповідають українському визначенню адміністративного правопорушення у сільськогосподарській галузі. Предметом аналізу є кодифіковані нормативно-правові акти зарубіжних держав, які встановлюють адміністративну відповідальність.

Зокрема варто звернути увагу на положення Кодексу Республіки Польща про правопорушення 1971 року. Він передбачає такі склади проступків як: пошкодження чужих овочевих, фруктових або квіткових насаджень, плодівих дерев або плодівих кущів (ст. 150 – переслідування здійснюється лише за заявою потерпілого), випас і прогін худоби через чужу земельну ділянку або в забороненому місці (ст. 151 – також переслідується лише на підставі заяви потерпілого), знищення або пошкодження дренажних споруд на сільськогосподарських землях (ст. 155), знищення посівів, саджанців або трави на чужих сільськогосподарських угіддях (ст. 156 – при цьому можливе присудження компенсації на користь потерпілого в розмірі до 500 злотих), відмова залишити чуже поле, сад або пасовище (ст. 157), незаконна зміна цільового призначення лісових ділянок на сільськогосподарські (ст. 160) (Kodeks wykraczań, 1971).

Переходячи до Кодексу про адміністративні правопорушення Литовської Республіки, прийнятого в 2015 році, відзначимо, що він також закріпив значну кількість складів правопорушень у сільськогосподарській галузі. Зокрема йдеться про такі проступки як: самовільне зайняття землі, лісу, водних об'єктів (ст. 110), невжиття заходів з відновлення знищених чи пошкоджених межових знаків землевласниками чи землекористувачами навіть після письмового попередження (ст. 112), знищення або пошкодження геодезичного пункту (ст. 113), незаконне будівництво, зміна, знесення чи видалення межового знаку чи геодезичного пункту (ст. 113-1), утримання земельної ділянки у стані, непридатному для використання за основним цільовим призначенням (ст. 333, відповідальність розмежована залежно від площі земельної ділянки), випасання худоби на посівах, знищення чи пошкодження зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень в т.ч. худобою або птицею (ст. 335), проїзд через посіви і рослинність (ст. 336, відповідальність розмежована залежно від виду транспортного засобу), порушення фітосанітарних вимог (ст. 337), невжиття заходів по боротьбі з бур'янами, шкідниками або хворобами рослин (ст. 338, відповідальність розмежована залежно від площі земельної ділянки), невжиття заходів з забезпечення режими охорони посівів конопель і маку, зберігання і переробки цих рослин, а також знищення післяжнивних залишків виробництва, що містять наркотичні речовини (ст. 339), незаконне вирощування опійного маку, конопель або кокаїнових дерев (ст. 340), порушення вимог до ввезення, транспортування, зберігання, введення в обіг та застосування засобів захисту рослин (ст. 342), порушення вимог до ввезення, транспортування, зберігання, рекламування, введення в обіг та застосування засобів захисту рослин, які ідентичні тим, що зареєстровані в Литовській Республіці (ст. 342-1), ввезення, перевезення, зберігання, рекламування, введення в обіг та застосування засобів захисту рослин, які не ідентичні тим, що зареєстровані в Литовській Республіці (ст. 342-3) або фальсифікованих засобів захисту рослин (ст. 342-4), порушення загальних принципів комплексної боротьби зі шкідниками (ст. 342-7), порушення вимог до введення в обіг посадкового матеріалу або розсади (ст. 342-8), замовлення, вирощування, упакування, переупакування, ввезення і введення в обіг посадкового матеріалу рослин без сертифікату постачальника посадкового матеріалу (ст. 342-9), порушення нормативних актів сільськогосподарського тваринництва і вимог, що встановлені Регламентом (ЄС) 2016/1012 (ст. 345), порушення порядку заготівлі, переробки або введення в обіг сільськогосподарської

продукції, а також ненадання, надання недостовірних даних або порушення строків надання даних про виробництво, переробку або введення в обіг такої продукції, відсутність облікових документів на таку продукцію (ст. 347), знищення або пошкодження меліоративних систем і споруд (ст. 348) (Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas, 2015).

Далі проаналізуємо релевантні положення Кодексу Республіки Молдова про правопорушення 2008 року. Він також передбачає низку складів правопорушень у сільськогосподарській галузі. Зокрема йдеться про такі склади правопорушень, як: порушення родючого шару ґрунту, його невибіркове зняття та використання не за призначенням (ч. 1 ст. 115), розміщення, будівництво і здавання в експлуатацію об'єктів, що спричиняють забруднення ґрунту (ч. 2 ст. 115), спалювання рослинних відходів будь-якого походження у відкритому полі (ч. 3 ст. 115), відсутність декларування власником в строк 30 робочих днів зміни порядку використання земельної ділянки (ч. 6 ст. 115), зміна порядку використання пасовищ, що перебувають у власності територіальної громади, без узгодження з власниками тварин (ч. 7 ст. 115), несанкціоноване відхилення від проектів організації територій, меліорації, а також використання земельних ділянок не за цільовим призначенням (ч. 1 ст. 116), незаконне зайняття, огороження земельних ділянок (ч. 2 ст. 116), неприведення земельних ділянок у стан, який забезпечує їхнє використання за призначенням (ч. 1 ст. 117), невиконання обов'язкових заходів з меліорації земельних ділянок, захисту ґрунту від ерозії та запобіганню інших процесів, які погіршують стан ґрунтів (ст. 118), випасання тварин на ділянках, які перебувають у власності територіальної громади в інший, ніж встановлено органом місцевого самоврядування, період року, спільне випасання різних видів тварин, випасання тварин з хворобами, офіційне повідомлення про які є обов'язковим (ст. 126-1), ввезення, виробництво, реалізація, рекламування, використання засобів фітосанітарного призначення, засобів, які підвищують родючість ґрунту, без сертифікатів відповідності, не апробованих, заборонених або не зареєстрованих (ч. 1 ст. 183), фальсифікованих або без документів, які посвідчують їхнє походження та якість (ч. 3 ст. 183), розфасовка цих засобів без дозволу виробників і уповноважених органів (ч. 2 ст. 183), застосування цих засобів в цілях, відмінних від тих, для яких вони зареєстровані чи на інших умовах, ніж ті, які передбачені на упаковці, в технічному паспорті або технічних специфікаціях, або з порушенням встановлених вимог (ч. 4 ст. 183), виробництво, переробка, зберігання та реалізація насіння, яке не відповідає стандартам якості або без документів, що підтверджують його сортові та посівні якості (ст. 184), виробництво, реалізація, імпорт, експорт матеріалу для розмноження винограду і виноградного чи плодового посадкового матеріалу без встановленої законодавством документації, фальсифікація документації, фальсифікація сортів чи біологічних категорій, сортів і посадкових якостей матеріалу (ст. 185), створення насаджень площею понад 0,5 га без проекту, несертифікованим посадковим матеріалом або нерайонованими сортами і типами підвою (ст. 186), несанкціоноване розкорчування насаджень плодово-ягідних культур площею понад 0,5 га (ст. 187), порушення карантинного фітосанітарного режиму, порушення технології обробки плодово-ягідних культур з заподіянням значної матеріальної шкоди або пошкодженням насаджень (ст. 188), порушення правил боротьби з карантинними шкідниками, збудниками хвороб рослин і рослинних продуктів (ст. 189), порушення правил обліку, перевезення, зберігання, використання засобів фітосанітарного призначення або засобів, які підвищують родючість ґрунту (ст. 189-1), невиконання чи неналежне виконання законних вимог посадових осіб, які здійснюють державний нагляд і контроль в галузі захисту рослин (ст. 189-2), забруднення засобами фітосанітарного призначення і засобами, які підвищують родючість ґрунту харчових сільськогосподарських продуктів, кормів, сільськогосподарської сировини (ст. 189-4), злив на ґрунт залишків робочих речовин цих речовин, а також води, використаної для миття транспортних засобів, обладнання, спецодягу і тари від цих речовин (ст. 189-6), порушення встановленого порядку випробування і районування сортів винограду (ст. 192), виробництво та/або реалізація матеріалу для розмноження винограду і виноградного посадкового матеріалу, що не відповідає технічним вимогам (ст. 193), порушення встановленого порядку закладки (ст. 194), списання і розкорчування виноградних насаджень (ст. 195) чи подачі декларацій про виноградні насадження (ст. 195-1) (Codul Contravențional Al Republicii Moldova, 2008).

Також варто проаналізувати положення Кодексу адміністративних правопорушень Грузії. Його норми також містять відповідальність за правопорушення, які можуть бути вчинені під час провадження сільськогосподарської діяльності. Зокрема, цей нормативний акт встановлює відповідальність за: невиконання зобов'язань по зняттю і складуванню родючого шару ґрунту, невиконання рекультивацийних, противітрових і протиерозійних заходів (ст. 51), зняття і переміщення верхнього шару ґрунту, що не пов'язане з дозволеною діяльністю (ст. 51-2), забруднення або погіршення стану землі чи приведення її в непридатний для використання стан в інший спосіб (ст. 52), нецільове використання земельних ділянок (ст. 53-2), відхилення від проекту використання і охорони земель без відповідного дозволу (ст. 54), знищення чи пошкодження межових знаків чи самовільна зміна меж земельної ділянки (ст. 55, санкція статті передбачає в т.ч. адміністративний арешт), самовільне зайняття земель, які перебувають у державній власності та/або використання їх без права землекористування (ст. 55-2), невжиття заходів з забезпечення встановлених умов охорони посівів конопель і опійного маку, місць зберігання і переробки посівів цих рослин, а також незнищення залишків врожаю або виробництва, що містять наркотичні речовини (ст. 100-1), незаконний посів, вирощування або культивування будь-якої рослини, яка містить невелику кількість наркотичних речовин (ст. 100-2), грубе порушення механізаторами правил експлуатації і безпеки сільськогосподарських машин (ст. 101), порушення правил обліку і звітності технологічних процесів виробництва і зберігання продукції в галузі виноградарства і виноробства (ст. 105-2). Слід зазначити, що значна кількість статей, які передбачали відповідальність

за правопорушення у сільськогосподарській галузі, була виключена з Кодексу адміністративних правопорушень Грузії (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984).

Крім того, проаналізуємо положення чинної редакції Латвійського кодексу адміністративних правопорушень. Його структура є подібною до структури Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Наразі він передбачає відповідальність за деякі проступки в сільськогосподарській галузі, зокрема за невиконання обов'язкових заходів з охорони земель (ст. 51), невжиття заходів з обмеження розповсюдження інвазивних видів рослин (ст. 51-2) та порушення заборони на їх ввезення (ст. 51-3), невикористання земель сільськогосподарського призначення в сільськогосподарській діяльності з порушенням строку письмового підтвердження, встановленого нормативними актами про приватизацію земель (ст. 51-4, відповідальність залежить від площі земельної ділянки), протиправні діяння, що обмежують право на здійснення землекористування або землеволодіння (ч. 1 ст. 53-1), ігнорування або порушення проекту землеустрою при позначенні меж земельної ділянки на місцевості (ч. 2 ст. 53-1), знищення межових знаків (ст. 54), псування врожаю, пошкодження або знищення зібраного в полі врожаю, пошкодження насаджень худобою або птицею, проїзд по полям або насадженням на транспортних засобах (ст. 100), невиконання фітосанітарних заходів з обмеження і боротьби з розповсюдженням фітокарантинних організмів або невиконання інших вимог щодо карантину рослин (ст. 101), розповсюдження рослин, рослинної продукції без паспорту рослини або з недійсним паспортом, передбаченим нормативними актами про карантин рослин (ст. 101-1), порушення правил ввезення, розповсюдження, зберігання та використання засобів захисту рослин (ст. 102-2), несвоєчасне проведення обов'язкових заходів по боротьбі з бур'янами, шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин (ст. 103), незабезпечення захисту насіння рослин, що містять наркотичні речовини (ст. 103-1), порушення правил насінництва, торгівлі насінням, його заготівлі та зберігання (ст. 103-5), порушення вимог щодо обігу зерна та продуктів його переробки (ст. 103-6), порушення правил обігу добрив (ст. 103-7), вирощування генетично модифікованих культур без реєстрації в Державній службі захисту рослин або таких, що не відповідають вимогам співіснування, а також порушення вимог щодо обігу насіння генетично модифікованих сортів сільськогосподарських культур (ст. 103-8), порушення правил обмеженого використання генетично модифікованих організмів (ст. 103-9), відмова збиральників або перших переробників високоенергетичних культур прийняти високоенергетичні культури в рамках схеми підтримки Європейського Союзу (ст. 103-10), постачати або переробляти ці культури (ст. 103-11), їхня відмова надати інформацію або надання неправдивої інформації Службі підтримки села про культури з високою енергетичною цінністю (ст. 103-12) або відмова в допуску до проведення перевірок чи в сприянні проведенню перевірок з визначення відповідності нормативним актам, які регулюють підтримку Європейським Союзом культур з високою енергетичною цінністю (ст. 103-13), ненадання, надання неповної чи неправдивої інформації про ціни на сільськогосподарську продукцію, вказані в нормативних актах, а також відмова надати документи, що підтверджують цю інформацію (ст. 103-14), недотримання технології трансплантації ембріонів, штучного запліднення, спостереження та інших правил племінної справи у тваринництві (ст. 105-1), здійснення окремих видів племінної справи без ліцензії або сертифіката і без дотримання нормативних актів (ст. 105-2), порушення правил купівлі-продажу племінних ресурсів (ст. 105-3), порушення правил реєстрації тварин, стад і приміщень та маркування тварин (ст. 105-5), порушення правил купівлі-продажу і надання інформації про молоко (ст. 105-6), ненадання документів обліку молока чи надання в цих документах (ст. 105-7), приховування тварин від інспектора Продовольчо-санітарної служби, нерестрація тварин в установленому порядку, відсутність ідентифікації (маркування) тварин або ухилення від їх реєстрації (ст. 107). Варто відзначити, що в Латвії в 2005 році була скасована адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки при експлуатації сільськогосподарської техніки, а також за ввезення неякісних племінних ресурсів (Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss, 1984).

Крім того, слід дослідити релевантні положення Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення. Він передбачає, серед іншого, адміністративну відповідальність за знищення межових знаків меж земельних ділянок (ч. 1 ст. 138), проїзд по посівам і насадженням (ст. 146), потрапу посівів, стогів, псування або знищення зібраного врожаю в полі чи пошкодження насаджень сільськогосподарських організацій незалежно від організаційно-правових форм, селянських або фермерських господарств, особистих підсобних господарств худобою або птицею (ст. 147), псування земель (ст. 337), нерациональне використання або невикористання земель сільськогосподарського призначення (ст. 338), використання земель не за цільовим призначенням, нездійснення передбачених законодавством заходів з охорони земель, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення уповноваженого органу з земельних відносин про відчуження права землекористування на землях сільськогосподарського призначення (ст. 339), здійснення діяльності з виробництва, реалізації, зберігання, транспортування і використанню насіння з порушенням законодавства в галузі насінництва (ст. 402), порушення законодавства про захист рослин (ст. 403), порушення законодавства про племінне тваринництво (ст. 407), порушення правил випасання сільськогосподарських тварин (ст. 408) (Қазақстан Республикасының Кодексі Әкімшілік құқық бұзушылық туралы, 2014). Як бачимо, більшість норм, які закріплені в цьому нормативно-правовому акті, мають бланкетний характер і відсилають до певних правил. При цьому диспозиціям окремих статей притаманна наявність розгорнутого переліку конкретних діянь, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність.

Підбиваючи підсумок проаналізованого нормативного матеріалу зарубіжних країн, відзначимо наявність спільних ознак та відмінностей. Спільні ознаки полягають у структурі кодифікованого акту, де

правопорушення у сільськогосподарській галузі не відокремлені в єдиний розділ, а розподілені між декількома розділами, присвяченими земельним правопорушенням та проступкам у ветеринарно-санітарній сфері. Слід зауважити, що предметом дослідження були саме кодифіковані акти, наявність яких певною мірою є спадщиною соціалістичних правових систем, і саме цим минулим пояснюється наявність спільних ознак в досліджуваних нормативних актах. Відомо, що в більшості інших держав відсутній єдиний кодифікований акт в адміністративно-деліктній сфері, що ускладнює проведення досліджень складів проступків в сільськогосподарській галузі, які б відповідали ustalеному в Україні поняттю «адміністративне правопорушення».

Що стосується відмінностей між дослідженими зарубіжними нормативно-правовими актами, то їхня наявність зумовлена декількома чинниками. По-перше, це рік прийняття кодифікованого акту – в одних випадках він є редакцією акта, прийнятого в минулому столітті; в інших – новим актом з видозміненою структурою. По-друге, важливим чинником є територіальні особливості сільського господарства у конкретній державі (наприклад, значення виноградарства як галузі сільського господарства Республіки Молдова). По-третє, значення мають взяті конкретною державою міжнародні зобов'язання та інтеграційний курс конкретної держави (наприклад, участь Латвійської Республіки в програмі Європейського Союзу з підтримки сільськогосподарських культур з високою енергетичною цінністю). Нарешті, значна частина норм про адміністративні проступки в сільськогосподарській галузі мають бланкетний характер. А отже – зміст диспозицій статей про проступки залежить від адміністративних процедур і правил ведення господарської діяльності, які діють в тій чи іншій країні (зокрема, фітосанітарного законодавства, правил проведення контролю, вимог до документів племінної справи у тваринництві тощо).

Об'єктивна зумовленість цих відмінностей є фактором, який має стримувати національну правову систему України від надто широкого запозичення досвіду зарубіжних держав в частині відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі. Втім, на думку автора, окремі особливості досліджених вище зарубіжних нормативно-правових актів можуть бути запозичені в національне законодавство України. Далі перейдемо до конкретних пропозицій вдосконалення матеріально-правових норм адміністративної відповідальності в досліджуваній галузі.

Нинішня конструкція ст. 53-1 КУпАП передбачає відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, в той час як під земельною ділянкою, згідно з ч. 1 ст. 79 ЗК України, слід розуміти частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (Земельний кодекс України, 2001). На теперішній час існує поняття нерозподіленої земельної ділянки. Воно згадане в Законі України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», та його особливістю є те, що відносно такої земельної ділянки не визначені права (після 01.01.2025 ці земельні ділянки вважатимуться безхазайними). З огляду на це, самовільне зайняття такого об'єкта цивільних прав формально не підпадає під правову конструкцію ст. 53-1 КУпАП. Тому, задля уникнення протиріч у правозастосуванні, існує потреба в доповненні ст. 53-1 КУпАП приміткою наступного змісту «Примітка. Для цілей цієї статті нерозподілені земельні ділянки, що існують згідно із Законом України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», вважаються земельними ділянками».

При дослідженні диспозиції ч. 1 ст. 104 КУпАП було виявлено прогалину, адже як відомо, ця норма передбачає адміністративну відповідальність за «пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств» (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984), в той час як насадження, які належать значній кількості організаційно-правових форм суб'єктів господарювання, а також фізичним особам – залишаються поза межами правової охорони цієї норми. Цю прогалину слід заповнити шляхом заміни слів «колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств» словами «фізичних або юридичних осіб».

Досліджуючи адміністративну відповідальність у сферах насінництва та розсадництва, автор виявив конкуренцію норм ст. 104-1 КУпАП і ч. 5 ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний матеріал», кожна з яких встановлює адміністративну відповідальність. Різниця між змістом цих норм полягає в наявності чи відсутності умисної форми вини: якщо відповідальність за ст. 104-1 КУпАП настає за будь-якої форми вини, то за змістом ч. 5 ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний матеріал» відповідальність настає саме за умисні дії. В той же час, наявність норм щодо одних і тих самих діянь з різною формою вини в різних нормативно-правових актах не може бути постійним явищем: так, згідно з ч. 2 ст. 2 КУпАП, закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановлений порядок до цього Кодексу застосовуються безпосередньо (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984), – отже законодавець сам передбачив пріоритетний напрямок – включення всіх складів адміністративних правопорушень (крім порушень митних правил) до КУпАП. Це є правильним, адже систематизоване законодавство викликає менше проблем при його застосуванні на практиці. Наприклад, досі незрозуміло, хто саме має розглядати справи про правопорушення, передбачене ч. 5 ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний матеріал». На думку автора, таким органом може бути лише суд, оскільки санкція вищевказаної статті передбачає конфіскацію продукції, обладнання, садивного матеріалу, а згідно з ч. 6 ст. 41 Конституції України, конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (Конституція України, 1996). Отже, задля підвищення рівня систематизації адміністративно-деліктного законодавства, слід, по-перше, виключити частину п'яту зі ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний

матеріал», по-друге, слід доповнити положення ст. 104-1 КУпАП частиною другою, аналогічною нинішній редакції ч. 5 ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний матеріал», по-третє, необхідно передбачити, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені новою ч. 2 ст. 104-1 КУпАП, мають розглядатися саме судами.

На думку автора, конструкція диспозиції норми ч. 2 ст. 106-1 КУпАП, яка визначає суб'єктом правопорушення лише землекористувачів або землевласників, є недостатньо гнучкою, адже не враховує ту ситуацію, коли особа зайняла земельну ділянку самовільно та не здійснює знищення дикорослих конопель чи снотворного маку на цій земельній ділянці. Одночасно ця ж норма не містить положень щодо звільнення від відповідальності тих землекористувачів або землевласників, які позбавлені вжити заходів зі знищення цих рослин через те, що їхня земельна ділянка була самовільно зайнята іншою особою. Тому, задля дотримання принципів справедливості та індивідуальної юридичної відповідальності, слід, по-перше, розширити коло суб'єктів цього адміністративного правопорушення, включивши в цей перелік осіб, які зайняли земельну ділянку самовільно, а по-друге, прямо передбачити звільнення від адміністративної відповідальності землевласників і землекористувачів, земельні ділянки котрих були самовільно зайняті іншими особами.

Аналіз змісту чинної редакції ст. 107-2 КУпАП дозволяє дійти висновку, що санкції цієї статті містять норми про відповідальність «уповноважених осіб». В той же час, логічне осмислення диспозицій окремих частин цієї статті приводить до висновку, що йдеться про різних осіб: в частині першій йдеться про відповідальність приватно-правових суб'єктів, а в частинах другій і третій – про відповідальність посадових осіб суб'єктів владних повноважень. В той же час, на позначення обох цих видів суб'єктів вжито термін «уповноважена особа», але визначення цього терміну ні в ст. 107-2 КУпАП, ні в Загальній частині розділу II КУпАП, ні в Законі України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» – немає. Натомість у ст. 14 КУпАП йдеться про відповідальність посадових осіб, а не уповноважених осіб. На думку автора, одним із показників якості нормативного матеріалу є його термінологічна єдність. Тому в ст. 107-2 КУпАП слова «уповноважених осіб» мають бути замінені словами «посадових осіб».

Переходячи до існуючої диспозиції ст. 53 КУпАП, відзначимо, що вона передбачає адміністративну відповідальність, зокрема, за таке діяння як «використання земель не за цільовим призначенням» і прямо не передбачає відповідальності за «відсутність використання земельної ділянки». В цьому контексті слід нагадати, що в законодавстві Литовської Республіки існує відповідальність за «утримання земельної ділянки у стані, непридатному для використання за основним цільовим призначенням» (Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas, 2015), в законодавстві Республіки Молдова – за «неприведення земельних ділянок у стан, який забезпечує їхнє використання за призначенням» (Codul Contravențional Al Republicii Moldova, 2008), в Латвійській Республіці – за «невикористання земель сільськогосподарського призначення в сільськогосподарській діяльності» (Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss, 1984). Отже, усталеною практикою держав з правовою системою, подібною до правової системи України, є встановлення адміністративної відповідальності за те, що особа не використовує свою земельну ділянку (зокрема сільськогосподарського призначення) взагалі. В свою чергу, за чинною ст. 53 КУпАП відповідальність може наставати за дії, коли особа, наприклад, розорює пасовище і використовує його як рілля, однак не може наставати за дії, коли особа, маючи у власності чи користуванні ділянку рілля, взагалі не здійснює її використання, що призводить до заростання її іншою рослинністю. Тому, на думку автора, це є прогалиною, яка не сприяє дотриманню земельного законодавства, оскільки обов'язок використовувати земельну ділянку передбачений ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Тому існує потреба в запровадженні адміністративної відповідальності не лише за «використання земель не за цільовим призначенням» (яка існує), а й за «невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень» (Про державний контроль за використанням та охороною земель, 2003) (дослівна цитата зі ст. 1 наведеного вище Закону). Водночас, з урахуванням виняткових обставин, які перешкоджають багатьом власникам і землекористувачам використовувати земельні ділянки під час дії воєнного стану, набрання чинності такими змінами слід відтермінувати до його припинення або скасування.

Слід також звернути увагу на проаналізовані вище положення законодавства Литовської Республіки і Латвійської Республіки, які диференціюють адміністративну відповідальність за невикористання заходів по боротьбі з бур'янами, а також за нецільове використання земельної ділянки, залежно від площі земельної ділянки. Такий підхід відповідає принципу пропорційності юридичної відповідальності, адже враховує рівень суспільно-шкідливих наслідків правопорушення, а також майновий стан правопорушника, адже неможливо прирівняти невикористання заходів по боротьбі з бур'янами на присадибній або дачній ділянці, та невикористання таких заходів на ділянці, яка використовується для ведення фермерського господарства. Тому є доцільним запозичити цей підхід в законодавстві України. Для цього пропонується внести зміни до статей 52 і 53 КУпАП, розділивши їхні положення на декілька частин залежно від площі земельної ділянки: в першій частині – предметом правопорушення буде земельна ділянка площею до 2 га, в другій частині – понад 2 га, але не більше 20 га, в третій частині – понад 20 га. В той же час, зміни не можуть полягати лише в посиленні адміністративної відповідальності. Слід передбачити норму, за якою особа, яка вперше вчинила правопорушення на земельній ділянці, наданій їй для ведення особистого селянського господарства, садівництва, індивідуального дачного будівництва або на присадибній ділянці, і визнала свою вину, звільняється від адміністративної відповідальності.

Також слід звернути увагу на конкуренцію норм ст. 53-3 і ст. 55 КУпАП, оскільки порушення вимог проекту землеустрою, якщо ці дії стосуються зняття та перенесення ґрунтового покриву, підпадає одразу

під диспозиції обох цих норм. Водночас, використання правил вирішення колізій правових норм (за якими спеціальна норма має пріоритет над загальною, якщо обидві норми містяться в нормативно-правових актах однакової юридичної сили) дозволяє дійти висновку, що коли діяння одночасно підпадає під диспозицію як ст. 53-3 КУпАП, так і під диспозицію ст. 55 КУпАП, його слід кваліфікувати саме за спеціальною нормою ст. 53-3 КУпАП. Втім, положенням нормативно-правових актів повинна бути властива чіткість, адже в протилежному випадку правозастосування не буде передбачуваним. В ситуації, яка розглядається, є імовірність того, що дії особи будуть кваліфіковані як «ідеальна сукупність» і за ст. 53-3, і за ст. 55 КУпАП, що не буде співмірним із завданням адміністративної відповідальності. Тому існує потреба в доповненні диспозиції ст. 55 вказівкою про те, що адміністративна відповідальність за цією статтею настає за відсутності в діянні ознак вчинення правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 53-3 КУпАП.

Варто також приділити увагу диспозиції ст. 56 КУпАП. Як відомо, вона передбачає відповідальність за протиправні дії щодо межових знаків і геодезичних пунктів. При цьому, відповідальність за протиправні дії щодо геодезичного пункту настає як у разі його знищення, так і в разі його пошкодження, тоді як відповідальність за протиправні дії щодо межового знаку настає лише в разі його знищення. На думку автора, відсутність відповідальності за пошкодження межового знаку (принаймні у вигляді попередження) не сприяє додержанню добросусідства між землевласниками, тому така відповідальність потребує запровадження у статтю 56 КУпАП.

Переходячи до норми ст. 108 КУпАП, відзначимо, що її санкція передбачає позбавлення права керування самохідними сільськогосподарськими машинами на строк до одного місяця. В той же час, норма ст. 30 КУпАП (розташована в Загальній частині розділу II) – регламентує лише позбавлення права полювання і права керування транспортними засобами, і не визначає ні підстав, ні порядку, ні самої можливості позбавлення права керування сільськогосподарською технікою, ні обмеження щодо застосування цього адміністративного стягнення. Так само як і норми глави 30 КУпАП, присвячені виконанню постанов про позбавлення спеціального права, не вказують, як саме повинно виконуватися адміністративне стягнення, передбачене ст. 108 КУпАП. До того ж, органом, який розглядає справи по ст. 108 КУпАП, є Держпродспоживслужба, і є сумнівним надання можливості цьому органу позбавляти осіб спеціального права, адже за підходом, який вбачається зі змісту ч. 3 ст. 63 Конституції України, обмеження прав людини, визначені законом, застосовуються судом. Тому норма ст. 108 КУпАП, а також пов'язані з нею положення Загальної частини розділу II, а також глави 30 КУпАП, – підлягають докорінному реформуванню. Перш за все, слід розмежувати діяння, передбачене ст. 108 КУпАП, на дві частини: за правопорушення, вчинені вперше – передбачити тільки штраф, і розгляд таких справ можна залишати за Держпродспоживслужбою, а за повторне протягом року вчинення правопорушення – передбачити альтернативну санкцію у вигляді позбавлення спеціального права, і розгляд таких справ віднести до компетенції судів.

Обговорення. Результати проведеного дослідження потребують впровадження в законотворчість та можуть бути викладені у формі законопроекту. Кожна із запропонованих змін потребує обговорення у фаховому середовищі із залученням стейкхолдерів; особливо це стосується пропозицій із запровадження нових складів правопорушень. Ця стаття стосується матеріально-правового аспекту, однак запропоновані зміни подекуди потребують одночасного доопрацювання норм, що врегульовують провадження у справах про адміністративні правопорушення. Предметом дискусії також можуть бути ті пропозиції, які спрямовані на конкретизацію правових норм та подолання колізій, адже колізії можуть бути подолані не лише шляхом зміни норм права, а й шляхом правозастосування. Перспективним напрямком подальших наукових досліджень є також розробка проектів нових заохочувальних норм, спрямованих на підтримання правомірної поведінки в сільському господарстві.

Висновки. Визначено, що перспективними напрямками підвищення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення в сільськогосподарській галузі (в матеріально-правовому аспекті) є: заповнення прогалини щодо відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки (щодо нерозподілених земельних ділянок); надання правової охорони насадженням будь-яких фізичних та юридичних осіб (а не лише тих суб'єктів, які зазначені в ч. 1 ст. 104 КУпАП); систематизація адміністративної відповідальності за порушення правил насінництва і розсадництва; запровадження відповідальності осіб, які зайняли земельну ділянку самовільно, за незнищення дикорослих наркотиковмісних рослин; уніфікація термінології в ст. 107-2 КУпАП щодо такого суб'єкта правопорушення як уповноважена особа; запровадження адміністративної відповідальності за невикористання земельної ділянки (з відтермінуванням цієї зміни до припинення або скасування воєнного стану); запозичення зарубіжного досвіду диференціації адміністративної відповідальності за правопорушення, предметом яких є земельна ділянка, залежно від площі такої ділянки; вирішення проблеми конкуренції норм, які передбачають відповідальність за порушення вимог проекту землеустрою; запровадження відповідальності за пошкодження межових знаків; розмежування відповідальності за порушення правил технічної експлуатації сільськогосподарської техніки, вчинене вперше і вчинене повторно протягом року.

Література:

1. Codul Contravențional Al Republicii Moldova, (2008) URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134573&lang=ro.
2. Kodeks wykroczeń, 1971. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-wykroczen-16788218>.
3. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss, 1984. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=89648>.

4. Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas, 2015. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4ebe66c0262311e5bf92d6af3f6a2e8b/asr>.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Қазақстан Республикасының Кодексі Әкімшілік құқық бұзушылық туралы, 2014. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000235>.
9. 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>.
10. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28216?publication=559>.

References:

1. Codul Contravențional Al Republicii Moldova [Code of the Republic of Moldova on Offenses] (2008). Retrieved from https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134573&lang=ro [in Moldovan].
2. Kodeks wykroczeń [Code of the Republic of Poland on Offenses] (1971). Retrieved from <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-wykroczen-16788218> [in Polish].
3. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss [Latvian Code of Administrative Offenses] (1984). Retrieved from <https://likumi.lv/doc.php?id=89648> [in Latvian].
4. Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas [Code of the Republic of Lithuania on administrative offenses] (2015). Retrieved from <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4ebe66c0262311e5bf92d6af3f6a2e8b/asr> [in Lithuanian].
5. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 roku № 2768-III [Land Code of Ukraine of 25 October 2001 No. 2768-III]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07 hrudnia 1984 roku № 8073-X [Code of Ukraine on Administrative Offenses of 7 December 1984 No. 8073-X]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine of 28 June 1996]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
8. Қазақстан Республикасының Кодексі Әкімшілік құқық бұзушылық туралы [Code of the Republic of Kazakhstan on administrative offenses] (2014). Retrieved from <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000235> [in Kazakh].
9. Pro derzhavnyi kontrol za vykorystanniam ta okhronoiu zemel: Zakon Ukrainy vid 19 chervnia 2003 roku № 963-IV [On state control over the use and protection of land: Law of Ukraine of 19 June 2003 No. 963-IV]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> [in Ukrainian].
10. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი [The Code of Administrative Offenses of Georgia] (1984). Retrieved from <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28216?publication=559> [in Georgian].