

**Фінчук О. А.,**  
*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права*  
*Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**Анотація.** Досліджується розвиток законодавчого забезпечення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства. На підставі аналізу чинного законодавства виявлено недоліки у законодавчому забезпеченні адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства. Висвітлено тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність в сфері АПК та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в досліджуваній сфері.

**Ключові слова:** законодавче забезпечення, адміністративне законодавство, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративний проступок, аграрне правопорушення.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку АПК України, який характеризується такими негативними процесами, як економічний занепад сільського господарства, недодержання правового режиму земель сільськогосподарського призначення, загроза імпорту недоброякісної продукції з-за кордону та можливого занесення на її територію пташиного грипу, коров'ячого сказу, ящуру та інших видів захворювань тварин, низька правова культура сільського населення зумовлює підвищення ролі адміністративної відповідальності за порушення норм аграрного законодавства та посилення охорони населення та природного середовища від усіх перелічених негативних факторів впливу.

**Метою** даної статті є дослідження законодавчого забезпечення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства, що дасть можливість визначити наявні проблеми та провести наукове обґрунтування подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідженню деяких аспектів законодавчого забезпечення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства присвячені праці вчених в галузі аграрного права: В. З. Янчука, О. О. Погрібного, Н. І. Титової, В. М. Єрмоленка та роботи знаних адміністративістів: Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, О. І. Остапенка, В. І. Курила та інших, а також молодих вчених у галузі адміністративного права: М. В. Гаєвець, Т. С. Кичилук, О. Ю. Піддубного, О. П. Світличного, Ю. В. Ярмоленко. Разом з тим нагальною є необхідність узагальнення піднятої проблеми.

Перед тим як дослідити законодавче забезпечення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства, з'ясуємо суть останнього, що дасть змогу відмежувати адміністративну відповідальність за порушення власне аграрного від адміністративної відпо-

відальності за порушення інших видів законодавства (фінансового, податкового, господарського тощо). Останні частково регулюють відносини, що виникають у процесі виробництва сільгосппродукції, однак мають власний предмет та метод правового регулювання. Відтак, адміністративна відповідальність за порушення норм «не аграрних» галузей права має свої особливості.

Аналіз аграрно-правової літератури [1, с. 32] дозволяє визначити аграрне законодавство як нормативно-правові акти різної юридичної сили, що видаються компетентними органами державної влади та встановлюють права і обов'язки суб'єктів аграрного бізнесу.

Закони становлять головну частину аграрного законодавства України. На думку В. В. Янчука, правове регулювання найістотніших суспільних аграрних відносин нормами законів є принципом, вимогою та ознакою гарантії, що ця правова норма відображає інтереси і волю народу за допомогою законодавчого акта, прийнятого найвищим органом державної влади [2, с. 40]. Враховуючи те, що адміністративна відповідальність в Україні може встановлюватися виключно законами, підзаконні нормативно-правові акти аграрного законодавства в даній статті детально не розглядаються. Як уже зазначалося, диференційованими актами аграрного законодавства є такі, що містять норми аграрного права як окремої галузі. В. В. Янчук до диференційованих актів аграрного законодавства слушно відносить нормативно-правові акти, що регулюють аграрні правовідносини з урахуванням відмінностей у статусі суб'єктів аграрного підприємництва.

Законодавчу основу адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства на даний час утворюють багато нормативних актів. Особливе місце серед них належить Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) [3], який кодифікував законодавство про адміністративну відповідальність, значно розвинув та вдосконалив його. Кодекс містить перелік адміністративних правопорушень, встановлює санкції за їх скоєння, регулює систему стягнень, розміри, зміст кожного з них, принципи та строки їх накладення. Поряд з матеріальними нормами кодекс містить велику кількість адміністративно-процесуальних норм, які регулюють провадження по справах про адміністративні правопорушення.

Діючий КУпАП передбачає притягнення до адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства у випадках, передбачених різними статтями зазначеного кодексу. Основна частина складів правопорушень міститься у Главі 9, яка має назву «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил».

Комплексність галузі аграрного права та належність аграрного бізнесу до одного з видів господарювання створює деякі труднощі з розмежуванням складів адміністративних проступків за порушення аграрного законодавства з іншими суміжними порушеннями трудового, господарського, фінансового, податкового, земельного, екологічного законодавства тощо, які передбачені КУпАП. На нашу думку, для розмежування таких адміністративних правопорушень доцільно застосовувати метод аналізу змісту галузевих норм. Зазначені галузі права частково регулюють аграрні відносини. На нашу думку, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення їх приписів, які зберігають специфіку правового регулювання аграрних відносин і вчинюються у сфері сільськогосподарського товарного виробництва, мають подвійну природу. Основна галузева приписка норми має домінуючий характер, разом з тим «спеціалізація» норми та вчинення проступку щодо об'єкту аграрних правовідносин дає підстави вважати адміністративну відповідальність за дане правопорушення такою, що настає за порушення аграрного законодавства. Таким чином, до складів порушень аграрного законодавства, що передбачені КУпАП, можна віднести наступні: «Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації» (ст. 42-1), «Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції» (ст. 42-2), «Виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні» (ст. 42-3), що вміщені у Главі 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»; «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» (ст. 51-2), що знаходяться у Главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»; «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель» (ст. 52), «Порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів» (ст. 83), «Порушення законодавства про захист рослин» (ст. 83-1), що вміщені у Главі 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»; «Невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин» (ст. 188-12), «Невиконання законних вимог посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби та державної служби ветеринарної медицини» (ст. 188-22), які розміщені у Главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Всього КУпАП налічує 18 складів адміністративних проступків за порушення аграрного законодавства.

Поряд з КУпАП діють також інші закони прямої дії, що містять норми, які встановлюють адміністративну відповідальність. Положення нових актів, не включені до КУпАП, діють паралельно з його нормами. Проаналізуємо уніфіковані акти аграрного законодавства.

Конституція України [4] містить у собі норми, що визначають загальні засади притягнення до юридичної від-

повідальності (ст. 58, 60, 61, 63, 68). Господарський кодекс України [5] визначає відповідальність за правопорушення у сфері господарювання як господарсько-правову (ст. 216). Різновидом такої відповідальності є накладення адміністративно-господарських санкцій. Останні за своєю суттю є своєрідним синтезом адміністративної та господарської відповідальності, однак Господарський кодекс України не відносить їх до видів адміністративних стягнень. Порушення норм Цивільного кодексу України [6] тягне за собою цивільно-правову відповідальність. Порушення норм Кримінального кодексу України [7] є злочином і має наслідком притягнення до кримінальної відповідальності. Таким чином, порушення норм вказаних вище уніфікованих актів аграрного законодавства не зумовлює притягнення до адміністративної відповідальності.

Водний кодекс України [8] містить бланкетну норму (ст. 110), що наводить перелік діянь у сфері водокористування, за які настають різні види відповідальності (дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова або кримінальна). Перелік власне адміністративних проступків продубльований в КУпАП. Враховуючи відсутність таких складів правопорушень, які безпосередньо стосуються сфери аграрного бізнесу, адміністративні правопорушення у сфері водокористування тягнуть за собою відповідальність за порушення норм водного законодавства.

Земельний кодекс України [9] у ст. 211 містить перелік діянь, за вчинення яких винна особа притягується до різних видів відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної). Однак зазначена стаття має бланкетний характер та не передбачає жодних санкцій за вчинені правопорушення. Більшість законів – уніфікованих актів аграрного законодавства – містять бланкетні норми про притягнення до юридичної відповідальності за їх порушення або не містять таких норм взагалі. Лише ст. 33 Закону України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV [10] містить перелік діянь, за вчинення яких винні особи несуть передбачену законом відповідальність. Частково зазначене коло протиправних діянь об'єктивується у ст. 53 КУпАП «Порушення правил використання земель», ст. 55 КУпАП «Самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою» та ст. 96 «Недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва» та ін.

Отже, порушення положень уніфікованих актів аграрного законодавства тягне за собою настання різних видів юридичної відповідальності. Адміністративна відповідальність за такі порушення зберігає галузевий характер відповідних уніфікованих актів аграрного законодавства. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері правового режиму земель сільськогосподарського призначення має подвійну галузеву природу. З огляду на те, що різні категорії земель є інститутами земельного права, адміністративна відповідальність в цій сфері зберігає основну галузеву приписку та є відповідальністю за порушення земельного законодавства. Однак більшість юристів-аграрників детермінує земельні відносини в структурі аграрних базовими. Це дає підстави вважати адміністративну відповідальність за адміністративні проступки у сфері земель сільськогосподарського призначення відповідальністю за порушення аграрного законодавства. В цьому проявляється її подвійна правова природа.

Перейдемо до аналізу диференційованих актів аграрного законодавства. Певна їх частина не містить положень про адміністративну відповідальність за порушення у відповідних сферах правового регулювання. Інша група законів має у своєму складі бланкетні норми про настання відповідальності «у відповідності з законом». До таких диференційованих актів аграрного законодавства відносяться закони України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-IV, «Про молоко та молочні продукти» від 24.06.2004 р. № 1870-IV, «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 06.02.2003 р. № 486-IV, «Про виноград та виноградне вино» від 16.06.2005 р. № 2662-IV, «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17.06.1999 р. № 758-XIV, «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР та деякі інші акти.

Значна частина «аграрних» законів містить перелік діянь, за вчинення яких винні особи притягуються до різних видів відповідальності (в т.ч. адміністративної). Це, зокрема, закони України «Про захист рослин» від 14.10.1998 р. № 180-XIV, «Про карантин рослин» від 19.01.2006 р. № 3369-IV, «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995 р. № 86/95-ВР, «Про племінну справу у тваринництві» від 21.12.99 р. № 1328-XIV, «Про бджільництво» від 22.02.2000 р. № 1492-III, «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14.01.2000 р. № 1393-XIV. Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм перелічених законів має певні особливості, викликані відсутністю санкцій за вчинення протиправних діянь. Таким чином, адміністративна відповідальність у цьому випадку настає лише на підставі КУпАП та лише за ті діяння, що підпадають під склади адміністративних проступків, встановлені статтями КУпАП.

Окремої уваги заслуговує Закон України «Про ветеринарну медицину» [11]. В статті 35 зазначеного закону вміщено не лише перелік протиправних діянь у цій сфері, а й санкції за їх вчинення у формі штрафу. Однак суб'єктами такої відповідальності вказана стаття визнає юридичних осіб. Згідно з КУпАП адміністративна відповідальність може бути накладена лише на фізичних осіб (громадян або посадових осіб). Вищевказане дає підстави відносити відповідальність, передбачену Законом України «Про ветеринарну медицину», до фінансової, а не адміністративної.

Адміністративна відповідальність за порушення аграрного законодавства також встановлюється постановами місцевих рад та їх виконкомів. Так, ст. 5 КУпАП встановлює, що обласні, міські та районні ради мають право приймати рішення, що передбачають адміністративну відповідальність, але тільки з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями.

На думку А.Т. Комзюка, ця стаття суперечить Конституції, оскільки п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України визначає, що діяння, які є адміністративним правопорушенням, визначаються лише законами [12, с. 432]. На думку деяких інших дослідників, власне можливість встановлення складу адміністративного проступку і відповідальності за його вчинення за межами КУпАП (ст. 2 КУпАП) є однією з вад адміністративно-деліктного законодавства. «Такий підхід до побудови законодавства про

адміністративну відповідальність є умовою виникнення колізій, які фактично дискредитують як законодавця, так і правозастосувальника» [13].

Аналіз аграрного законодавства дає підстави стверджувати, що жоден з законів у цій сфері прямо не встановлює складів адміністративних проступків. Натомість положення деяких аграрних законів містять переліки протиправних діянь без віднесення їх до того чи іншого виду правопорушення (адміністративного, кримінального тощо). Таким чином, вказаний науковцями недолік адміністративно-деліктного законодавства не має яскраво вираженого характеру у аграрній сфері. Встановлення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства на локальному рівні рішеннями місцевих рад є доцільним методом адміністративно-правової охорони аграрних відносин. У таких спосіб досягається необхідна оперативність регулюючого впливу держави в умовах надзвичайних ситуацій (епізоотій, епідемії, стихійного лиха) з метою забезпечення продовольчої безпеки населення, охорони сільськогосподарських угідь від забруднення тощо. Тому слушно вказана професором А. Т. Комзюком законодавча неузгодженість потребує вирішення на користь збереження права за місцевими радами встановлювати адміністративну відповідальність у виключних і чітко визначених законом випадках (стихійне лихо, епідемія, епізоотія) та як тимчасовий захід.

Слід підкреслити, що адміністративна відповідальність реалізується у характерних для неї процесуальних формах. Таким чином, процесуальні норми відіграють важливу роль у законодавчому забезпеченні адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства. До таких норм можна віднести наступні статті ст. 213-217 Розділу III КУпАП; ст. 218, 219, 221, 222, 236, 238 – 238-4, 240, 242, 244. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення аграрного законодавства регулюються на загальних засадах розділом IV КУпАП «Проведення у справах про адміністративні правопорушення». Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень за порушення аграрного законодавства регулюється відповідно до характеру передбачених законом санкцій главами 25, 26, 27, 28 та 30. Санкції вміщені у Розділі V КУпАП.

**Висновки.** Таким чином, адміністративна відповідальність за порушення норм аграрного законодавства врегульована як КУпАП, так і деякими іншими нормативно-правовими актами, які у своїй сукупності створюють законодавство про адміністративні правопорушення у цій сфері. Провідна роль у законодавчому забезпеченні адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства належить КУпАП. На нашу думку, це є важливою гарантією єдності принципів, прийомів та засобів охорони правопорядку у сфері АПК. Загалом за ступенем визначеності протиправних діянь можна виділити такі рівні законодавчого забезпечення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства: КУпАП; акти, що містять перелік діянь, за вчинення яких винні особи притягуються до юридичної відповідальності; акти аграрного законодавства, що містять бланкетні норми про притягнення до відповідальності за порушення їх вимог; рішення місцевих рад, що містять склади адміністративних правопорушень та приймаються у визначених КУпАП випадках.



Метою охорони зазначених нормативно-правових актів є забезпечення правопорядку у сфері організації та ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Як слушно зауважують деякі дослідники, у процесі розвитку нормативно-правової бази адміністративної відповідальності досить чітко простежуються дві основні тенденції:

– розробка та прийняття численних нормативно-правових актів, які встановлюють заходи адміністративного стягнення за конкретні адміністративні правопорушення;

– узагальнення накопиченого адміністративно-правового матеріалу, розробка та прийняття єдиного кодифікаційного акту про адміністративні правопорушення [14, с. 8].

На нашу думку, у сфері АПК простежуються дещо інші тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Зокрема, можна назвати такі: встановлення адміністративних стягнень за порушення аграрного законодавства виключно нормами КУпАП; розробка та прийняття нормативно-правових актів, що передбачають перелік протиправних діянь у відповідній сфері без встановлення санкцій за їх вчинення.

З метою забезпечення стабільності законодавства про адміністративні правопорушення доцільним вбачається залучення юристів-аграрників до роботи над проектом Кодексу про адміністративні проступки в частині розробки положень про відповідальність за порушення аграрного законодавства. Це значно підвищить якість нового кодексу та дозволить уникнути внесення змін до статей про відповідальність у сфері АПК одразу після його прийняття.

#### *Література:*

1. Аграрне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина, 2005. – 448 с.
2. Аграрне право України: Підручник / В.З. Янчук, В.І. Андрейцев, С.Ф. Василюк та інші; За ред. В.З. Янчука. – 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984 р. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – № 19-20. – № 21-22. – Ст. 144.
6. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Голос України. – 2003. – №45-46. – 12 березня. – С. 5 – 28; №47-48. – 13 березня. – С. 5–13, 20-27.
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
8. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
9. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
10. Про меліорацію земель : Закон України від 14 січня 2000 р. №1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11-4. – Ст. 90.
11. Про ветеринарну медицину : Закон України від 16 листопада № 361-V 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 5-6. – Ст. 53.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
13. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративно-го права / Ігор Коліушко // Адміністративне право в контексті європейського вибору України : зб. наук. праць. – К.: Міленіум, 2004. – С.10-13.
14. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Літошенко Олена Святославівна ; Київський національний економічний університет. – К., 2005. – 21 с.

#### **Финчук О. А. Законодательное обеспечение административной ответственности за нарушение аграрного законодательства**

**Аннотация.** Исследуется развитие законодательного обеспечения административной ответственности за нарушение аграрного законодательства. На основании анализа действующего законодательства выявлены недостатки в законодательном обеспечении административной ответственности за нарушение аграрного законодательства. Освещены тенденции развития законодательства об административной ответственности в сфере АПК и предложены пути совершенствования законодательства в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** законодательное обеспечение, административное законодательство, юридическая ответственность, административная ответственность, административный проступок, аграрное правонарушение.

#### **Finchuk O. Legal Framework of Administrative Responsibility for Infringements of the Agrarian Legislation**

**Summary.** The development of the law of administrative liability for infringement of agrarian laws are analyzed in the article. On the basis of existing legislation shortcomings in the legislative provision of administrative liability for infringement of agrarian laws were revealed. Trends of the law on administrative responsibility in the field of agriculture and the ways of improvement of legislation in the field of the study were disclosed.

**Key words:** legislative support, administrative law, legal responsibility, administrative responsibility, administrative offense, agrarian offenses.