

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ДО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО ЕКОЛОГІЧНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

### SOME ASPECTS OF PREPARATION FOR THE TRIAL OF ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE OFFENSES

Денисюк І.І.,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

У статті досліджено проблеми визначення судової підвідомчості справ про екологічні адміністративні правопорушення на етапі підготовки справи до судового розгляду. На основі аналізу матеріалів судової практики, наукових джерел, норм вітчизняного та зарубіжного законодавства виокремлено основні недоліки сучасного правового забезпечення в цій сфері та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства в частині відповідних процесуальних дій суду та їх документального оформлення.

**Ключові слова:** екологічне адміністративне правопорушення, провадження у справі про адміністративне правопорушення, суд, кваліфікація адміністративного правопорушення, підвідомчість справ про екологічні адміністративні правопорушення.

В статье исследованы проблемы определения судебной подведомственности дел об экологических административных правонарушениях на этапе подготовки дела к судебному рассмотрению. На основании анализа материалов судебной практики, норм отечественного и зарубежного законодательства выделены основные недостатки современного правового обеспечения данной сферы и сформулированы предложения по усовершенствованию административного законодательства в части соответствующих действий суда и их документального оформления.

**Ключевые слова:** экологическое административное правонарушение, производство по делу об административном правонарушении, суд, квалификация административного правонарушения, подведомственность дел об экологических административных правонарушениях.

The scientific article is devoted to the study of one of the problematic issues related to the stage of preparation of the case on environmental administrative offenses to juridical examination: determining the jurisdiction of such cases and the legislative regulation of the judge's respective actions and their documentation.

Given the actual absence of scientific works on this issue and taking into account the imperfection of the legislation on administrative offenses, this topic is relevant, and research is timely.

The analysis of special sources, materials of the court practice (court decisions in cases of administrative violations that breach the requirements established by the legislation for the use of natural resources, the protection of natural resources and the provision of environmental safety, cause or may cause damage to the environment and (or) health of a person), the provisions of national legislation, in particular the norms of the Code of Ukraine on administrative offenses, highlighted a number of problematic aspects. Firstly, legal misregulation of the judge's actions, and the uncertainty of the procedural document in the event when the case of environmental administrative offenses is not subject to the court. Secondly, the lack of legal settlement of a situation where the wrong qualification of an environmental administrative offense takes place and, in case of its requalification, the case will not be within the court jurisdiction. Thirdly, the lack of effective legislation is the lack of regulations in the CAO about the possibility of requalification by the court of wrongly qualified environmental administrative offenses while preserving their jurisdiction.

Possible steps to improve the legal regulation of court actions when studying the issue of the jurisdiction of cases on environmental (and other) administrative offenses at the stage of preparation of such cases may include:

- extension of types of court decisions in cases on administrative offenses by supplementing them with such a form as a ruling;
- granting courts the authority to take decisions on the transfer of a case on administrative (including environmental) offenses under jurisdiction or being subject to jurisdiction, as well as the transfer of materials to the authority that has drawn up a protocol on administrative (including environmental) offenses to eliminate deficiencies in qualification of the corresponding act;
- granting courts the authority to requalify administrative (including environmental) offenses during the preparation of the case for consideration in the event of sufficient evidence and the same generic object of the offense.

**Key words:** environmental administrative offense, proceedings in an administrative offense case, court, qualification of an administrative offense, jurisdiction of cases on environmental administrative offenses.

Порядок судового розгляду справ про екологічні адміністративні правопорушення, будучи складним і багатоконтактним явищем, має власну внутрішню будову, структуру, кожний елемент якої, маючи свою мету й завдання, слугує досягненню загальних завдань і цілей провадження. Проте для досягнення позитивного результату необхідне повне, чітке й ефективне нормативне врегулювання всіх без винятку елементів такого процесу. Однак наразі норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як основного нормативного акта, що регулює порядок розгляду судами відповідних справ, є вкрай недосконалими. І саме результати наукових пошуків мають стати підґрунтям для покращення ситуації, а зважаючи на те, що судовому розгляду справ про екологічні адміністративні правопорушення притаманні загальні риси й ознаки стадії адміністративно-деліктного провадження, дослідження його особливостей має спиратися на відповідні напрацювання загального характеру.

Варто відмітити, що питання стадій адміністративно-деліктного провадження неодноразово було

предметом досліджень багатьох учених, серед яких В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, С.С. Гнатюк, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Л.І. Живицька, А.Р. Кірсанов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, В.Д. Соколін, М.М. Тищенко, О.В. Фазикош та ін. На основі їхніх доробків у структурі стадії судового розгляду справ про адміністративні (зокрема екологічні) правопорушення було виділено три етапи: перший – попередній етап (підготовки справи до розгляду); другий – основний (безпосередній розгляд справи); третій – завершальний (прийняття рішення й доведення його до відома заінтересованих осіб).

Незважаючи на таку велику увагу з боку науковців, окремого дослідження проблем судового розгляду такого виду адміністративних правопорушень, як екологічні (що порушують установлені законодавством вимоги до використання природних ресурсів, охорони природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, спричиняють чи можуть спричинити шкоду навколишньому природному середовищу та/або здоров'ю людини), наразі фактично не

проводилося, що й зумовлює актуальність цієї наукової статті.

Зважаючи на обмежений обсяг роботи, ми ставимо за мету аналіз лише одного аспекту першого етапу стадії судового розгляду справ про екологічні адміністративні правопорушення – етапу підготовки справи до розгляду, тобто дослідження проблем визначення підвідомчості таких справ і законодавчого врегулювання відповідних дій суду.

Згідно зі ст. 278 КУпАП під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення суддя вирішує такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
- 2) чи правильно складений протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників і адвоката.

Вивчення спеціальних джерел показує, що фахівці виділили низку проблемних аспектів під час з'ясування належності справ про адміністративні правопорушення до юрисдикції відповідного органу чи посадової особи. С.С. Гнатюк у монографії «Проведення в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури» до таких відносить: а) відсутність вказівки на порядок дій за умови, коли справа не належить до компетенції органу (посадової особи), який отримав справу; б) проблемність у вирішенні питання про підвідомчість справи в разі наявності альтернативної підсудності; в) відсутність законодавчо встановленого обов'язку прийняття справи до розгляду, якщо вона належить до компетенції органу, що її отримав, і немає інших обставин, які перешкоджають прийняттю її до розгляду (у разі альтернативної підсудності); г) відсутність механізму відводів і самовідводів учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення [1, с. 87].

Зважаючи на співвідношення між адміністративними правопорушеннями взагалі й екологічними адміністративними правопорушеннями зокрема ці проблеми є актуальними й для провадження у справах про останні.

Очевидно, що для встановлення судової підвідомчості справи про екологічне адміністративне правопорушення необхідно уточнити, чи включена норма особливої частини КУпАП (за якою складено протокол про адміністративне правопорушення) до ст. 221 КУпАП (якою визначено компетенцію суду з розгляду справ про адміністративні правопорушення). Як показує практика, під час вивчення матеріалів справи (насамперед протоколу про адміністративне правопорушення) на предмет відповідності викладених обставин справи норми КУпАП можуть мати місце такі ситуації:

- 1) справа підвідомча суду й правильно кваліфікована;
- 2) справа не підвідомча суду й правильно кваліфікована;
- 3) справа не підвідомча суду й неправильно кваліфікована;
- 4) справа підвідомча суду, але неправильно кваліфікована (тут додатково можна виділити такі випадки: а) коли санкція за вчинене правопорушення є більш суворою; б) коли санкція за вчинене правопорушення є менш суворою).

Щодо першої з указаних ситуацій, то тут питань не виникає, і справа продовжує розглядатися судом згідно з установленим у КУпАП порядком.

У другому випадку приписи КУпАП уже містять деякі недоліки. Справа в тому, що, як ми вже вказували вище, ні порядку дій, ні форми процесуального документа в такому разі КУпАП не передбачає. На практиці одними суддями невідсудні ім справи направляються за належ-

ністю шляхом написання супровідного листа, а іншими – шляхом винесення відповідної постанови [2, с. 95]. При цьому, як доводить С.О. Короєд, надсилаючи матеріали справи за належністю лише супровідним листом, суддя жодним чином не порушує норми процесуального права, які до того ж це питання не врегульовують, проте водночас суддя виконує вимоги п. 1 ст. 278 КУпАП на предмет дотримання норм ст. 221 КУпАП (щодо підвідомчості) і ст. 276 КУпАП (щодо підсудності). Такими діями він уживає заходів, які унеможливають розгляд конкретним судом невідсудної йому справи. Проте враховуючи місце суду як органу правосуддя серед інших органів адміністративно-деліктної юрисдикції, автор наголошує, що правильним усе ж таки буде направлення матеріалів справи за належністю саме шляхом винесення суддею відповідної постанови, що, по-перше, можна застосувати за аналогією з кримінальним і цивільним процесами, а по-друге, саме винесенням постанови буде завершено перебування матеріалів справи в конкретному суді, але при цьому копія такої постанови залишиться в архіві суду, і в такій постанові найбільш повно буде викладена інформація про порушника й обставини правопорушення, що неможливо зробити в супровідному листі [3, с. 63]. Л.С. Анохін пропонує закріпити в законодавстві процесуальні дії суду за наявності підстав для направлення матеріалів справи за підсудністю іншому суду або ж за підвідомчістю іншому органу адміністративно-деліктної юрисдикції [4, с. 15]. Проте наразі ст. 284 КУпАП не передбачає такого виду постанови у справі про адміністративне правопорушення, як «передача справи за підвідомчістю чи підсудністю». Ми погоджуємося, що така прогалина потребує усунення. Однак щодо форми відповідного документа, то тут маємо дещо інші пропозиції.

Звертаючись до досвіду інших країн пострадянського простору, які вже пройшли шлях реформування адміністративного законодавства, бачимо, що в останньому передбачено ширший, порівняно з вітчизняним, перелік видів рішень у справах про адміністративні правопорушення. Так, за ст. 29.9 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення [5] ними можуть бути як постанови, так і ухвали. Аналогічна ситуація й у Казахстані (ст. 816 та інші Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення [6]). Водночас у Білорусі, аналогічно з українським законодавством, суди під час розгляду справ про адміністративні правопорушення наділені правом виносити рішення лише у формі постанов (ст. 11.10 Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення [7]).

Ухвала як форма судового рішення притаманна адміністративному судочинству України. Це закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України, ст. 3 якого визначає ухвалу як «письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання»; у ст. 158 уточнено, що «судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали»; у ст. 165 визначається зміст ухвали та її структура.

Беручи до уваги все вищезазначене, ми вважаємо за можливе розширити перелік рішень у справах про адміністративні правопорушення (зокрема й екологічні) через доповнення їх такою формою, як ухвала, і пропонуємо встановити в КУпАП, що саме у формі ухвали суд прийматиме рішення про передачу справи про екологічні адміністративні правопорушення за підвідомчістю чи підсудністю.

Розглядаючи матеріали справи про адміністративне правопорушення на предмет її підвідомчості та підсудності, суд, як абсолютно правильно підкреслює С.О. Короєд,

«не може обмежуватися функціями статиста та повністю погоджуватись із проведеною в протоколі юридичною кваліфікацією адміністративного правопорушення» [2, с. 94]. На обов'язку суду перевіряти правильність правової оцінки вчинених правопорушенням дій для забезпечення своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин у кожній справі наголошує й Верховний Суд України [8].

У разі правильної кваліфікації адміністративного правопорушення й судової підвідомчості справи питань не виникає. Можливий спосіб вирішення питання щодо дій суду та їх документального оформлення в разі правильної кваліфікації адміністративного правопорушення й неправильно визначеної підвідомчості чи підсудності ми вже розглянули.

Залишається проаналізувати деякі ситуації. Перша ситуація виникає, коли суд доходить висновку, що адміністративне правопорушення кваліфіковане неправильно й за його перекваліфікації справа підвідомчою суду не буде. Оскільки КУпАП не передбачає порядку відповідних дій, для визначення актуального стану речей нами було проаналізовано матеріали судової практики (рішення судів у справах про деякі екологічні адміністративні правопорушення). У результаті можемо констатувати, що єдиного підходу до вирішення питання немає. Найпоширеніші варіанти дій суду під час виявлення неправильної кваліфікації екологічних адміністративних правопорушень такі:

1) винесення постанови про закриття провадження у справі за відсутності складу адміністративного правопорушення [9; 10; 11; 12; 13; 14; 15];

2) винесення постанови про передачу матеріалів справи органу, який склав протокол, із різними формулюваннями: «на доопрацювання» [16], «для усунення недоліків» [17], «для виправлення помилок» [18], «для узгодження та розгляду по суті» [19]; при цьому в постанові суд зазначав, за якою саме іншою нормою КУпАП слід притягнути особу до відповідальності, тобто фактично проводив роботу з перекваліфікації правопорушення.

Але якщо за першим із виявлених варіантів вид постанови про закриття провадження у справі передбачений ст. 284 і 247 КУпАП, то за другим жодних згадок про можливість винесення постанови про повернення матеріалів справи для правильної кваліфікації адміністративного правопорушення КУпАП не містить. Тобто маємо ситуацію, аналогічну вже проаналізованій щодо непідвідомчості справ.

На наш погляд, можливим варіантом виходу із ситуації знову ж таки може стати закріплення в КУпАП можливості винесення ухвали про передачу матеріалів справи до органу, який склав протокол про адміністративне (зокрема екологічне) правопорушення для усунення недоліків під час кваліфікації відповідного діяння.

Друга проблема ситуація матиме місце, коли екологічне адміністративне правопорушення кваліфіковане в матеріалах справи неправильно, однак під час його перекваліфікації справа залишиться підвідомчою суду. Наразі суд не може самостійно перекваліфікувати справи про адміністративні правопорушення, що тягне за собою описану вище процедуру повернення справ на доопрацювання чи закриття провадження.

Проте поодинокі факти перекваліфікації судом екологічних адміністративних правопорушень усе ж мали місце. Наприклад, суддя Семенівського районного суду Полтавської області під час вивчення матеріалів справи дійшов висновку, що дії особи, яку притягували до адміністративної відповідальності, слід кваліфікувати не за ч. 5 ст. 85 КУпАП (як зазначалося в протоколі про адміністративне правопорушення), а за ч. 1 цієї ж правової норми [20]. Зауважимо й те, що в наведеному прикладі санкція за нове правопорушення була менш суворою, що певною мірою виправдовує дії судді. Якщо ж санкція за нове пра-

вопорушення є більш суворою, то суд, не наділений функцією переслідування правопорушника, як правило, керується приписами КУпАП, закриває провадження у справі через відсутність складу адміністративного правопорушення, що, звичайно, неможливо оцінити позитивно. Трапляються й випадки винесення постанови про передання матеріалів справи до прокуратури для вирішення питання про порушення кримінальної справи [21]. Однак навіть у наведеному прикладі це була не постанова про закриття справи (як того вимагає ст. 284 КУпАП).

На відміну від України, де це питання поки що відкрите, у тій же Росії були спроби врегулювати аналогічні ситуації.

Так, Постановою Пленуму Вищого арбітражного суду Російської Федерації від 2 червня 2004 р. № 10 [22] судам була надана можливість приймати рішення про перекваліфікацію адміністративного правопорушення (п. 8 Постанови). При цьому мала бути дотримана така умова: указані в протоколі обставини правопорушення та представлені докази повинні бути достатніми для здійснення іншої кваліфікації протиправного діяння. Були встановлені й деякі застереження. По-перше, якщо в результаті перекваліфікації складання протоколу про скоєне правопорушення не віднесене до повноважень органу, що звернувся із заявою, суд не мав права прийняти рішення про притягнення до адміністративної відповідальності. По-друге, якщо відповідно до належної кваліфікації розгляд справи про притягнення до адміністративної відповідальності не віднесений до підвідомчості суду, останній мав виносити ухвалу про припинення провадження й про повернення протоколу про адміністративне правопорушення й доданих до нього документів до адміністративного органу.

Уже через рік практичного застосування положень вищезазначеного документа Постановою Пленуму Верховного Суду Російської Федерації від 24 березня 2005 р. № 5 [23] судам були надані нові роз'яснення стосовно досліджуваного нами аспекту. По-перше, суддя наділявся правом перекваліфікації діяння особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, лише в разі, якщо склад правопорушення, указанного в протоколі, і правопорушення після перекваліфікації матиме єдиний родовий об'єкт. По-друге, покарання за перекваліфіковане правопорушення не має погіршувати становище особи, відносно якої здійснюється провадження у справі. По-третє, п. 20 указаної Постанови судам надане право здійснювати перекваліфікацію адміністративних правопорушень незалежно від того, збережеться чи ні судова підвідомчість справи після такої перекваліфікації.

Узагальнивши практику застосування вітчизняного законодавства, зважаючи на вже перевірений часом зарубіжний досвід, а також виходячи з позиціонування суду як особливого органу в системі органів адміністративної юрисдикції внаслідок високої професійності суддів і відповідно до якості прийнятих рішень, можемо запропонувати надати судам можливість перекваліфікації адміністративних правопорушень під час підготовки справи до розгляду. Умовами застосування цього повноваження закріпити такі:

1) матеріалів справи й представлених доказів має бути достатньо для проведення перекваліфікації діяння (як у разі покращення, так і погіршення становища особи, яку притягують до адміністративної відповідальності);

2) перекваліфікація можлива лише в разі однакового родового об'єкта правопорушення (це особливо важливо як з огляду на предмет нашого дослідження, так і задля уникнення ситуації, коли після перекваліфікації виявиться, що орган, який складав протокол про адміністративне правопорушення, не мав права цього робити);

3) якщо в результаті перекваліфікації судова підвідомчість справи не зберігається, то справа ухвалою суду передається відповідному органу за підвідомчістю.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновків, що можливими кроками для вдосконалення правового регулювання дій суду під час вивчення питання про підвідомчість справ про екологічні й інші адміністративні правопорушення на етапі підготовки справ про ці діяння до розгляду можуть стати такі:

- розширення видів судових рішень у справах про адміністративні правопорушення через доповнення їх такою формою, як ухвала;
- надання судам повноважень щодо прийняття ухвал про передачу справи про адміністративні (зокрема еколо-

гічні) правопорушення за підвідомчістю чи підсудністю, а також про передачу матеріалів справи до органу, який склав протокол про адміністративне (зокрема екологічне) правопорушення для усунення недоліків під час кваліфікації відповідного діяння;

- надання судам повноважень щодо перекваліфікації адміністративних (зокрема екологічних) правопорушень під час підготовки справи до розгляду за наявності достатніх доказів і однакового родового об'єкта правопорушення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
2. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 277 с.
3. Короєд С.О. Деякі питання підготовки справ про адміністративні правопорушення до судового розгляду. Судова апеляція. 2008. № 2 (11). С. 61–68.
4. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2001. 19 с.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: <https://online.zakon.kz>.
7. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З. URL: <http://www.pravo.by>.
8. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 червня 2005 р. № 8. Вісник Верховного Суду України. 2005. № 6 (58). С. 10–13.
9. Архів Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя. Справа про адміністративне правопорушення № 265/5201/16-п. 2016 р.
10. Архів Комунарського районного суду м. Запоріжжя. Справа про адміністративне правопорушення № 3/333/1200/17. 2017 р.
11. Архів Генічеського районного суду Херсонської області. Справа про адміністративне правопорушення № 2107/187/2012. 2012 р.
12. Архів Генічеського районного суду Херсонської області. Справа про адміністративне правопорушення № 3-862/10. 2010 р.
13. Архів Генічеського районного суду Херсонської області. Справа про адміністративне правопорушення № 2107/705/2012. 2012 р.
14. Архів Суворовського районного суду м. Херсона. Справа про адміністративне правопорушення № 668/418/15-п. 2015 р.
15. Архів Біляївського районного суду Одеської області. Справа про адміністративне правопорушення № 496/4289/13-п. 2013 р.
16. Архів Голопристанського районного суду Херсонської області. Справа про адміністративне правопорушення № 654/4326/15-п /2016 р.
17. Архів Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області. Справа про адміністративне правопорушення № 3-2613/11. 2011 р.
18. Архів Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області. Справа про адміністративне правопорушення № 3-2613/11. 2011 р.
19. Архів Приморського районного суду Запорізької області. Справа про адміністративне правопорушення № 3/326/1473/2013. 2013 р.
20. Архів Семенівського районного суду Полтавської області. Справа про адміністративне правопорушення № 3-324/11. 2011 р.
21. Архів Старобешівського районного суду Донецької області. Справа про адміністративне правопорушення № 3-137/2011. 2011 р.
22. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10. URL: <http://www.consultant.ru>.
23. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5. URL: <http://www.consultant.ru>.