

О некоторых вопросах деятельности органов, ведущих административный процесс по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды

Бань А.А.

Белорусский государственный университет

В статье рассмотрен детальный состав административно-юрисдикционных субъектов, наделенных правами и обязанностями в рамках ведения административного процесса по делам экологической сферы. Выполнено исследование процессуальной компетенции отдельных органов, ведущих административный процесс по анализируемому предмету с отметкой необходимости устранения нормативных пробелов в административно-процессуальном законе.

Цель работы — установление административно-юрисдикционных органов уполномоченных по ведению административного процесса по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, раскрытие отдельных особенностей процессуальных полномочий субъектной группы с одновременным предложением решения имеющихся противоречий в целях достижения целей административной ответственности.

Материал и методы. Методологическую основу работы составили общенаучные — структурно-функциональный метод и частнонаучные (специальные) — сравнительно-правовой метод. Также при исследовании использованы предписания нормативных правовых актов и научные труды ученых по анализируемому предмету.

Результаты и их обсуждение. В ходе проведения анализа установлен субъектный состав административно-юрисдикционных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях экологической направленности. Выявлена разноплановость компетентных органов на ведение административного процесса, обусловленная охватом родовой группы административных правонарушений не только в области охраны окружающей среды, но и смежной группировки противоправных деяний. Кроме того, отмечено отсутствие процессуальной компетенции у городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов первичного уровня и несвойственное наделение полномочий по ряду административных деликтов организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, что требует пересмотра в законе, устанавливающим порядок ведения административного процесса.

Заключение. Уточнение процессуальных органов по фиксированию противоправных деяний в сфере охраны окружающей среды с последующим привлечением лица к административной ответственности в перспективе должна способствовать более тщательному и внимательному анализу причин и условий, способствовавших правонарушениям.

Ключевые слова: административное правонарушение, орган, ведущий административный процесс, охрана окружающей среды.

On Certain Issues of the Activities of Bodies Conducting Administrative Proceedings in Cases of Administrative Offenses in the Field of Environmental Protection

Ban A.A.

Belarusian State University

This article examines the detailed composition of administrative-jurisdictional entities vested with rights and obligations within the context of administrative proceedings in environmental matters. It examines the procedural competence of individual bodies conducting administrative proceedings in this area, noting the need to address regulatory gaps in administrative-procedural law.

The purpose of the work is to establish the administrative-jurisdictional bodies authorized to conduct administrative proceedings in cases of administrative offenses in the field of environmental protection, to identify specific aspects of the procedural powers of these entities, and to propose solutions to existing contradictions to achieve the goals of administrative liability.

Material and methods. The methodological basis of the study is formed by a general scientific method — the structural-functional method and a specific scientific (specialized) method — the comparative legal method. The study also utilizes provisions of regulatory legal acts and scholarly works on the subject under analysis.

Findings and their discussion. The analysis identified the administrative and jurisdictional bodies authorized to draw up reports on environmental administrative offenses. The diversity of the bodies competent to conduct administrative proceedings was noted, due

to the scope of this generic group of administrative offenses not only in the area of environmental protection but also in related groups of illegal acts. Furthermore, the lack of procedural competence of primary-level city (city of district subordination) executive committees was noted, as well as the inappropriate delegation of authority for certain administrative offenses to organizations operating housing stock and/or providing housing and utilities services. This requires revision of the law establishing the procedure for conducting administrative proceedings.

Conclusion. Clarification of the procedural bodies responsible for recording unlawful acts in the field of environmental protection, followed by administrative prosecution, should ultimately facilitate a more thorough and careful analysis of the causes and conditions that contributed to the offenses.

Key words: administrative offense, body conducting administrative proceedings, environmental protection.

Вопросу юрисдикции органов, наделенных правами и обязанностями в рамках административного процесса, в научных работах уделено некоторое внимание. Так, в отечественной литературе проблематике участия в административном процессе органов государственного управления посвящена работа А.Н. Крамника [1]. Е.И. Усова сконцентрировалась на понятии классификации органов, ведущих административный процесс как в Республике Беларусь, так и в зарубежных странах [2]. Развернута тематика процессуальной компетенции на различных стадиях административного процесса белорусских таможенных [3; 4] и пограничных органов [5]. Более подробно изучена процессуальная деятельность органов внутренних дел при реализации административного процесса как в Беларуси [6; 7], так и постсоветских странах [8; 9]. Кроме того, в рамках административного процесса проанализирована компетенция органов исполнительной власти [10; 11]. И если в общем контексте заключаем о серьезной проработке проблематики процессуальных полномочий отдельных юрисдикционных органов, то в плоскости исследования вопроса компетенции уполномоченных субъектов при отправлении административного процесса по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды необходимо сказать об отсутствии интереса в среде юристов по данному предмету внимания. Имеющиеся в этом свете публикации сводятся к функциям и задачам правоохранительных органов как государственных субъектов при реализации процессуальных полномочий [12; 13]. Следовательно, остро стоит вопрос предметного изучения деятельности органов, ведущих административный процесс за нарушения требований в области охраны окружающей среды.

Материал и методы. На основе законодательного акта, устанавливающего административную ответственность, и иных нормативных правовых актов, используя структурно-функциональный и сравнительно-правовой методы, проанализи-

рованы процессуальные полномочия субъектов, наделенных соответствующими правами и обязанностями в рамках ведения административного процесса по делам о правонарушениях природоохранного законодательства.

Результаты и их обсуждение. В настоящее время согласно статье 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИКоАП) протоколы об административных правонарушениях главы 16 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП), где сосредоточен массив экологических правонарушений, уполномочены составлять:

1. Органы внутренних дел (части 2 и 3 статьи 16.6, части 1 и 3 статьи 16.29, статья 16.30).

2. Исполнительные комитеты первичного, базового и областного уровней (статьи 16.25, 16.29, 16.30, 16.36, 16.38).

3. Органы Комитета государственного контроля (статьи 16.1, 16.3, часть 1 статьи 16.6, статьи 16.9–16.13, 16.15–16.19, 16.27, 16.28, части 1–3 статьи 16.35, статья 16.36, части 1 и 3 статьи 16.44).

4. Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь (статьи 16.1, 16.16, части 1, 2 и 4 статьи 16.17, статьи 16.18, 16.20–16.23, 16.25–16.27, 16.34, части 1 и 2 статьи 16.36).

5. Органы, подразделения и организации системы Министерства по чрезвычайным ситуациям: государственные организации, осуществляющие управление территориями зоны эвакуации (отчуждения), зоны первоочередного отселения и зоны последующего отселения, с которых отселено население и на которых установлен контрольно-пропускной режим (статьи 16.5, 16.6, 16.25, 16.27) и Департамент по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям (статья 16.5).

6. Органы государственного санитарного надзора (статья 16.4, часть 4 статьи 16.35, часть 3 статьи 16.44).

7. Налоговые органы (часть 1 статьи 16.44).

8. Органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (статьи 16.1–16.4, 16.8, 16.9, часть 2 статьи 16.10, статьи 16.11, 16.15–16.17, 16.19–16.27, 16.31–16.35, часть 3 статьи 16.36, статья 16.37, часть 1 статьи 16.38, статьи 16.40–16.43, часть 2 и 3 статьи 16.44).

9. Министерство сельского хозяйства и продовольствия, подчиненные ему государственные структуры: органы государственной ветеринарной службы (статьи 16.4, 16.28, 16.30, 16.45); органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор), надзор в области защиты растений (статья 16.7); органы, осуществляющие надзор в области семеноводства (статья 16.39); органы государственной племенной службы (статья 16.28).

10. Государственные природоохранные учреждения, осуществляющие управление заповедниками и национальными парками (статьи 16.8, 16.9, 16.16, часть 1 статьи 16.17, статьи 16.19–16.25, 16.27, 16.40, 16.41).

11. Государственный комитет по имуществу и его территориальные органы (статья 16.14).

12. Органы управления особо охраняемыми природными территориями (статьи 16.6, 16.8, 16.9, 16.23–16.25, 16.27).

13. Организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющие жилищно-коммунальные услуги (часть 3 статьи 16.17, статьи 16.22, 16.30, 16.34, 16.35, 16.37, 16.38, части 2 и 3 статьи 16.44).

14. Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (статьи 16.6, 16.10–16.13, 16.36, 16.41).

15. Органы, осуществляющие государственный контроль в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (статьи 16.8, 16.9, 16.16, части 1 и 2 статьи 16.17, статьи 16.18–16.23, 16.27, 16.40, 16.41).

16. Организации, ведущие охотничье и рыболовное хозяйство в охотничьих и рыболовных угодьях (статьи 16.9, 16.23–16.25, 16.27, 16.34–16.36 (за правонарушения, связанные с использованием и охраной поверхностных вод, растительного и животного мира, в том числе за нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства, правил ведения охотничьего хозяйства и охоты, а также за нарушение норм экологической безопасности)).

Таким образом, 16 уполномоченных субъектов (без количественного состава подчиненных им органов и организаций) вправе осуществлять

административный процесс по экологическим составам правонарушений, что, например, в 1,6 раза больше по сравнению с Кодексом БССР об административных правонарушениях, введенным в действие 1 июня 1985 г.

По нашему видению, такое разноплановое наделение полномочий различных органов и организаций, подчиненных разным государственным структурам, во-первых, подтверждает факт нахождения в главе 16 КоАП составов противоправных деяний напрямую не соотносимых с охраной окружающей среды, что выливается в необходимость наделения обширной субъектной группы на отправление административного процесса, во-вторых, не способствует достижению главной цели административной ответственности — пресечения совершения новых деликтов, поскольку в таком случае сложно установить достоверные причины и условия совершения тех или иных правонарушений ввиду отсутствия целостного подхода к анализу их возникновения.

Более того, при детальном исследовании юрисдикционных органов и закреплённой их процессуальной компетенцией в законодательном акте не совсем ясна роль в наделении полномочий на составление протоколов об административных правонарушениях по статье 16.25 КоАП (нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства, добычи других водных животных) исполнительных комитетов первичного, базового и областного уровней при наличии специально уполномоченного юрисдикционного органа в лице Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, осуществляющей государственный контроль по четырем направлениям (охрана и использование диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства, земель под дикорастущей древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями); охрана и защита лесного фонда; ведение рыболовного хозяйства и рыболовства; ведение охотничьего хозяйства и охота).

Руководствуясь положениями статей 41–45 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 г. № 227 «О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности», можно заключить о неприсущей функцией наделения исполнительных органов процессуальными полномочиями по рассматриваемой статье.

Также здесь отметим следующий момент в отношении административно-процессуальной юрисдикции исполнительных комитетов первичного, базового и областного уровней, закрепленной в законе, устанавливающей порядок ведения административного процесса в целом не только в рамках экологической сферы.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП к указанным субъектам отнесены сельские, поселковые, районные, городские и областные (Минский городской) исполнительные комитеты, администрации районов в городах. Между тем, часть пятая пункта 2 статьи 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» к первичному территориальному уровню относит городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполкомы и местные администрации, к базовому — городские (городов областного подчинения), районные исполнительные комитеты.

Одновременно часть 3 статьи 8 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» определяет отнесение города Минска, городов областного и районного подчинения к категории городов.

Приведенные нормы права в совокупности, а также открытые информационные источники позволяют утверждать о наделении соответствующими процессуальными полномочиями должностных лиц государственных органов: 10 городов областного подчинения, 118 районных (городских) исполнительных комитетов (например, Ивановский, Ушачский, Минский районные исполнительные комитеты, Жодинский и Бобруйский городские исполнительные комитеты) — базовый уровень, 24 городских района (например, Октябрьский район г. Минска, Ленинский район г. Бобруйска, Первомайский район г. Витебска), 1154 сельских и поселковых исполнительных комитетов — первичный уровень [14].

Таким образом, из юрисдикционных органов, поименованных в ПИКоАП, «выпали» городские (городов районного подчинения) исполнительные комитеты, являющиеся по уровню первичным звеном, например, Фанипольский городской исполнительный комитет, находящийся в подчинении Дзержинского районного исполнительного комитета, Заславский городской исполнительный комитет, подчиненный Минскому районному исполнительному комитету.

Указанный нормативный пробел в процессуально-исполнительном законе, безусловно,

должен подлежать устранению путем наделения соответствующими полномочиями городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов первичного уровня.

Согласимся на этот счет с суждением Б.М. Лазарева, «орган вправе и обязан выполнять ту деятельность, которая на него возложена государством. Он не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы» [15, с. 20].

Очевидным является также вопрос о нецелесообразности наделения организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях по части 3 статьи 16.17 (незаконные удаление, пересадка произрастающей в населенных пунктах древесно-кустарниковой растительности, не входящей в состав лесного фонда, либо повреждение такой растительности или ее уничтожение, либо повреждение или уничтожение цветников, газонов, расположенных в населенных пунктах) и статье 16.22 (загрязнение леса и иной древесно-кустарниковой растительности) КоАП.

Так, конструкция указанных составов является материальной, то есть противоправные деяния влекут вред, причиненный окружающей среде, размер которого при превышении определенного порога может быть квалифицирующим признаком для установления уголовной ответственности.

Кроме того, в силу пункта 2 Положения о порядке исчисления размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и составления акта об установлении факта причинения вреда окружающей среде, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 апреля 2022 г. № 219, организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, не наделены полномочиями на установление и фиксирование факта причинения вреда окружающей среде.

Вдобавок, по отмеченным категориям дел уполномоченными субъектами выступают органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также в части земель лесного фонда — органы Министерства лесного хозяйства и Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, что является логически обоснованным и закономерно непонятным здесь иных субъектов.

В связи с этим возникает диссонанс: возможность составления уполномоченной жилищно-эксплуатационной организацией процессуальных документов по рассматриваемым категориям дел при одновременном отсутствии компетенции на оформление акта об установлении факта причинения вреда окружающей среде, что априори исключает возможность законного разрешения дела ввиду необходимости учитывать специальное основание для освобождения лиц от административной ответственности в случае возмещения суммы ущерба, причиненного окружающей среде, до объявления постановления по делу об административном правонарушении при выполнении иных предписанных условий.

Последовательным в данном аспекте будет исключение из законодательного акта упомянутых субъектов из категории органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по отмеченным статьям.

Вместе с тем, анализируя субъектных лиц юрисдикционной группы, констатируем, что по 76% составам главы 16 КоАП уполномочены вести административный процесс территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, от имени которых выступают областные (Минский городской) комитеты и районные (городские) инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды. При этом на долю районных (городских) инспекций природных ресурсов и охраны окружающей среды согласно отчетности Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды за 9 месяцев 2025 г. приходится 88% материалов дел об административных правонарушениях.

В силу иных положений главы 3 ПИКоАП, к административно-юрисдикционным органам, рассматривающим дела об административных правонарушениях против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования отнесены: суд; сельский поселковый исполнительный комитет; административная комиссия; органы Комитета государственного контроля; Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь; органы государственного санитарного надзора; налоговые органы; органы Министерства лесного хозяйства; органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды; государственные природоохранные учреждения, осуществляющие управление заповедниками и национальными парками.

Следовательно, круг лиц, уполномоченных на рассмотрение дел по категории экологической направленности немногим уже относительно органов, наделенных правами на составление протоколов об административных правонарушениях, и насчитывается порядка 10 таких субъектов.

В анализируемой части согласимся с суждением Е.И. Усовой о том, что действующее административно-процессуальное законодательство оперирует легальным термином «орган, ведущий административный процесс», и не устанавливает понятие органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, которое вытекает из смысла заложенных нормативных предписаний при том разночтении, что не все органы, уполномоченные на ведение административного процесса, будут рассматривать материалы дел о правонарушениях [2, с. 212].

Заключение. По результатам исследования заключаем о необходимости законодателю в целях комплексного подхода по устранению причин и условий возникновения деликтов и реализации превентивной функции административной ответственности переоценки административно-процессуальной юрисдикции на уполномочивание составления протоколов об административных правонарушениях в экологической плоскости. Так, требуется как наделение процессуальными полномочиями отдельных органов (в частности городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов первичного уровня) в имеющемся круге лиц, так и упразднение группы субъектов, ведущих административный процесс (в первую очередь, организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих жилищно-коммунальные услуги по части 3 статьи 16.17 и статье 16.22 КоАП, во-вторых, исполнительных комитетов первичного, базового и областного уровней по статье 16.25 КоАП), ввиду отсутствия необходимой государственно-властной компетенции.

Литература

1. Крамник, А. Органы государственного управления и их должностные лица — основные в системе участников, ведущих административный процесс / А. Крамник // Юстиция Беларуси. — 2016. — № 10(175). — С. 15–20.
2. Усова, Е.И. К вопросу о государственных органах, ведущих административный процесс / Е.И. Усова // Приоритетные направления развития правовой системы общества: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Гомель, 3–4 мая 2018 г. — Гомель: Гомел. гос. ун-т им. Франциска Скорины, 2018. — С. 209–215.
3. Шушкевич, А.Г. Использование таможенными органами Республики Беларусь результатов экспертизы

в административном процессе / А.Г. Шушкевич // Судебная экспертиза Беларуси. — 2019. — № 2(9). — С. 21–26.

4. Шушкевич, А.Г. Деятельность таможенных органов на различных стадиях административного процесса / А.Г. Шушкевич, Н.О. Азовская // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4, Правоведение. — 2023. — Т. 13, № 1. — С. 54–67.

5. Ткачева, Д.В. Статус органов пограничной службы Республики Беларусь в административном процессе / Д.В. Ткачева // Веснік Брэсцкага ўніверсітэта. Серыя 2, Гісторыя. Эканоміка. Права. — 2022. — № 1. — С. 148–153.

6. Данилин, А.Н. О полномочиях должностных лиц органов внутренних дел, ведущих административный процесс / А.Н. Данилин // Актуальные вопросы применения административного принуждения органами внутренних дел: правовые и идеологические аспекты : сб. ст. — Могилев: Учреждение образования «Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2022. — С. 22–24.

7. Зубрик, Е.А. Об обязанностях сотрудников органов внутренних дел в части ведения административного процесса / Е.А. Зубрик // Курсантские исследования : сб. науч. работ. — Могилев: Учреждение образования «Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2023. — С. 52–54.

8. Головкин, В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел как вид реализации административного процесса / В.В. Головкин // Алтайский юридический вестник. — 2014. — № 3(7). — С. 53–60.

9. Каплунов, А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административ-

но-процессуальной деятельности правоохранительных органов / А.И. Каплунов // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., Рязань, 20 апр. 2017 г.; под общ. ред. Л.В. Павловой. — Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. — С. 33–37.

10. Запольский, С.В. Административный процесс как основа реализации компетенции органов исполнительной власти / С.В. Запольский // Мониторинг правоприменения. — 2024. — № 2(51). — С. 9–15.

11. Артеменко, И.А. Особенности административно-процессуальной правосубъектности органов исполнительной власти как сторон и третьих лиц в административном процессе / И.А. Артеменко // Социально-гуманитарный вестник Юга России. — 2013. — № 6(37). — С. 111–116.

12. Экология на предприятии : [сайт]. — Минск, 2011–2025. — URL: https://ecologia.by/number/2014/5/UR1_5_2014_9/ (дата обращения: 02.11.2025).

13. Курилова, Е.В. Задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 1(73). — С. 40–46.

14. Национальное кадастровое агентство : [сайт]. — Минск, 2025. — URL: <https://nca.by/services/resources-services/reestr-administrativno-territorialnykh/> (дата обращения: 02.11.2025).

15. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. — М.: Юрид. лит., 1972. — 280 с.

Поступила в редакцию 02.12.2025