

О.В. Наскалов

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБІГУ ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання обігу вибухових речовин. Зокрема, розглянуто адміністративно-правовий режим обігу вибухових речовин та його місце в діяльності уповноважених органів державної влади, а також шляхи подальшого удосконалення нормативно-правової бази, що регулює обіг вибухових речовин. Розглянуто визначення “дозвільної системи” у чинному законодавстві та проаналізовано місце і роль інституту ліцензування як інструменту забезпечення реалізації державної політики, що регулює обіг вибухових речовин.*

**Ключові слова:** вибухові речовини, нормативно-правове регулювання, адміністративно-правовий режим, дозвільна система, інститут ліцензування.

*Целью данной статьи является анализ современного состояния нормативно-правового регулирования оборота взрывчатых веществ. В частности, рассмотрены административно-правовой режим оборота взрывчатых веществ и их место в деятельности уполномоченных органов государственной власти, а также пути дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей оборот взрывчатых веществ. Рассмотрено определение “разрешительная система” в действующем законодательстве, проанализированы место и роль института лицензирования как инструмента обеспечения реализации государственной политики, регулирующей оборот взрывчатых веществ.*

**Ключевые слова:** взрывчатые вещества, нормативно-правовое регулирование, административно-правовой режим, разрешительная система, института лицензирования.

*The purpose of this paper is an analysis of the modern state of the normative-legal regulation of the turn of explosives. The administrative and legal regime of the turn of explosives and its place are considered in the activities of the authorized public as well as the ways of further perfection of normative and legal basic authorities, regulating the turn of explosives. The definition of “licensing system” in the current legislation is given, as well as an analysis of the place and role of the institution of licensing as a tool for the implementation of public policies regulating trafficking of explosives is carried out.*

**Keywords:** explosives, normative and legal regulation, administrative regime, licensing system, institution of licensing.

Зацікавленість у вивченні питання правового регулювання обігу вибухових речовин в Україні на сьогодні є актуальною як з науково-теоретичного, так і з практичного боку.

Суспільна небезпека від злочинів, пов'язаних із незаконним обігом вибухових речовин, полягає у порушенні законних інтересів як громадянина, так і держави.

Вибухові речовини за наявності спеціальних знань та навичок можуть слугувати інструментом, який допомагає людині у її життєдіяльності, але вони також несуть у собі підвищену небезпеку для людства, про що свідчать щоденні повідомлення про кримінальні вибухи в засобах масової інформації та аналітичних довідках правоохоронних органів держави. Наведена інформація свідчить про нагальну потребу у покращанні контролю за обігом вибухових речовин.

Питанню обігу вибухових речовин і запобігання їх використання з метою вчинення кримінальних вибухів присвятили свої роботи такі вчені та правознавці, як: О.М. Бандурка, А.Г. Буханченко, А.В. Буханченко, В.А. Гуменюк, І.П. Голосніченко, А.В. Горбачов, П.Д. Біленчук, О.О. Дементій, А.В. Іщенко, А.В. Мовчан, М.В. Кобець, А.В. Корнієць, А.В. Кофанов, Є.В. Мамонов, О.Ф. Сулява, Я.Ю. Кондратьєв, В.І. Пашенко, О.М. Піджаренко, М.П. Федоров, О.С. Фролов та інші.

Однак сьогодні бракує досліджень у цій сфері. Автори у своїх працях по-різному розуміють і формулюють обіг вибухових речовин. Це пояснюється тим, що законодавчі акти України, які регулюють обіг вибухових речовин, не містять визначення цього поняття, відсутня класифікація, яка б охоплювала усе коло предметів.

Вітчизняне законодавство, що регулює обіг вибухових речовин, перебуває на стадії трансформації та потребує змін.

Від якості нормативно-правового регулювання адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин залежить його ефективність, що полягає у відсутності колізій між нормативно-правовими актами, їх логічною узгодженістю, великою мірою залежить дієвість суб'єктів забезпечення реалізації правомірної поведінки у єдиному правовому просторі у названій вище сфері.

На рівні прийняття політичних рішень слід згадати Постанову Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. “Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України”, в якій визначено основні цілі діяльності Уряду. У другому розділі “Нова політика державного управління” письмово формалізовано намір реформування базового нормативно-правового акта, що встановлює різні адміністративно-правові режими, зокрема і режиму обігу вибухових речовин. У п. 3, зокрема, записано: “Сприяння прийняттю у новій редакції Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (I квартал 2015 р.)” [1].

Дія нормативно-правових актів, що формують юридичні конструкції адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, зумовлена насамперед самою природою такої форми правового регулювання, як адміністративно-правовий режим, так і предметом правового регулювання – суспільними відносинами щодо обігу вибухових речовин.

Систему нормативно-правових актів, що утворює юридичну конструкцію як фундаментального, так безпосередньо і адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин складають:

1) Конституція України як основний закон є основою чинного юридичного права;

2) закони України, що поділяються на базові та допоміжні;

3) підзаконні нормативно-правові акти:

– укази та розпорядження Президента України;

– постанови Кабінету Міністрів України;

– відомчі накази та розпорядження.

Основний закон України – її Конституція, яка є фундаментом правової системи держави, закріплює і регулює найважливіші сторони життя людини, суспільства та держави. Система законодавства, що регулює порядок обігу вибухових речовин, базується на окремих нормах другого розділу Конституції України [2], які закріплюють основні конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. По-перше, це захист життя та здоров'я людини з боку держави: “Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя – обов'язок держави захищати життя людини” (ч. 1 ст. 27 Конституції). По-друге, держава оберігає майнові права громадян: “Право приватної власності є непорушним” та “Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю” (ч. 1, 4 ст. 41 Конституції), тобто держава гарантує кожній людині захист його конституційних прав [2].

Законодавчі акти, що вибудовують юридичну конструкцію адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, базуючись на Конституції України, формують юридичну основу з базових та допоміжних законів, які в одному випадку встановлюють соціальну спрямованість правового впливу, а в іншому – визначають коло правовідносин, які врегульовуються нормами інших галузей права.

Для більшості сучасних держав характерна наявність двох рівнів правового регулювання: 1) законодавчого, 2) іншого нормативного, у тому числі внутрішньо-відомчого, як зазначають О.М. Бандурка й А.В. Горбачов [3, с. 13].

Базовими нормативними правовими актами, що встановлюють різні адміністративно-правові режими обігу, зокрема, і вибухових речовин, є Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [4], “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [5], “Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення” [6], “Про перевезення небезпечних вантажів” [7], які встановлюють основи режимних правил і режимних гарантій.

Так, А.Ф. Шебановий зазначає необхідність наявності законодавчого акта, положення якого мають бути деталізовані актами уряду, а також центральних органів управління; останні доповнюються актами галузевих і місцевих органів. Якщо в цій системі випадає чи послаблюється якась ланка, окремі акти відсутні, застаріли, суперечать один одному, порушується єдність усієї системи, зменшується її ефективність [8, с. 6].

Так, О.О. Дементій доповнив і розширив думку А.Ф. Шебанова та зазначив, що з урахуванням різноманітності суспільних відносин, які виникають у сфері обігу зброї та вибухових речовин, ця пропозиція потребує певного уточнення. Так, наявність одного, навіть основоположного законодавчого акта не в змозі забезпечити належний рівень правового регулювання адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин, а підзаконна правотворчість, наприклад, Президента України, суттєво впливає на визначення правового статусу суб'єктів реалізації зазначених режимів та їх діяльність. З огляду на зазначене вище, питання, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням порядку формування адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин, становлять неабиякий науково-практичний інтерес і потребують нагального їх дослідження [9].

Продовжуючи розгляд особливостей правового формування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, проаналізуємо його наповненість нормами кодифікованих законодавчих актів як адміністративного права, так і нормами кодифікованих законодавчих актів інших галузей права, що виконують регулятивні функції, які за своєю правовою природою не можуть бути врегульовані нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність за порушення адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин передбачена лише у двох статтях КпАП України, це ст. 85 “Порушення правил використання об'єктів тваринного світу” та ст. 94. “Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості”, глави 8 “Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів” [10].

Що ж стосується самостійних кримінально-правових норм, спрямованих на захист суспільства від протиправного обігу вибухових речовин, то їх щонайменше 8, зокрема ст.ст. 250 “Проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів”, 262 “Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем”, 263

“Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими матеріалами”, 263<sup>1</sup> “Незаконне виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв”, 267 “Порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами”, 269 “Незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин”, 273 “Порушення правил безпеки на вибухонебезпечних підприємствах або вибухонебезпечних цехах”, розділу IX “Злочини проти громадської безпеки”, а також ст. 410 “Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем” КК України деякі [11]. Наведені вище статті КК України є складовою в юридичній конструкції адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин і разом із не згаданими нормами кодифікованих законодавчих актів інших галузей права виконують праворегулюючу функцію як інститут відповідальності за невиконання режимних правил та гарантують функціонування адміністративно-правового режиму.

Базуючись на згаданій вище законодавчій базі держави через уповноважені нею органи, до функцій яких належить забезпечення реалізації функціонування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин у межах визначених повноважень, займаються підзаконною правотворчістю. Специфіка такої діяльності державних органів виконавчої влади полягає у її спрямованості, зокрема щодо організації та функціонування дозвільної системи, затвердження переліку видів та органів ліцензування. У 1 розділі “Загальних положень” Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження положення про дозвільну систему” від 12 жовтня 1992 р. № 576, п. 1 наведено визначення дозвільної системи “Дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян” [12] таке визначення дозволяє зрозуміти роль і завдання держави щодо регулювання окремих видів господарської діяльності з метою охорони державних інтересів і безпеки її громадян. Дозвільна діяльність держави полягає в діяльності органів виконавчої влади у сфері ліцензування, нагляду, контролю тощо. Суб’єкти управлінських правовідносин повинні неухильно додержуватися режимних правил, сформульованих у вигляді приписів, заборон, дозволів. Невідворотність виконання таких правил має забезпечуватися організаційними, юридичними, матеріально-технічними, інформаційними гарантіями.

Механізм забезпечення державою функціонування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин у правовому полі передбачає використання комплексу заходів, передбачених зокрема ліцензійними умовами та вимогами, що забезпечують контроль держави через уповноважених нею суб’єктів щодо здійснення державної політики у цій сфері суспільного життя. Режим ліцензування надає державі можливість через уповноважених суб’єктів, що мають визначене коло преференцій, з метою посилення контролю за діяльністю, що має публічний інтерес, забезпечити реалізацію державної політики у цій сфері суспільного життя. Установлюючи підвищені вимоги щодо окремих фізичних і юридичних осіб, які займаються ліцензійними видами діяльності, держава свідомо обмежує їх права, що обґрунтовується потребою суспільства та самої держави у безпечному співіснуванні. Говорячи про шляхи реалізації режиму обігу вибухових речовин, мається на увазі послідовність реалізації такого режиму, починаючи з моменту

видачі ліцензії, з можливістю подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов, на підставі яких було видано дозвіл.

Саме інститут ліцензування дозволяє державі запобігти виникненню потенційно небезпечній діяльності, не вводячи державну монополію на її здійснення й не обмежуючи цим свободу підприємництва. Відсутність заборони на зайняття певною діяльністю відповідає принципам сучасної держави. У той же час необхідність одержання дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності забезпечує безпеку суспільства та держави [13, с 59].

На сучасному етапі розвитку держави склалася певна система адміністративно-правового регулювання ліцензійної діяльності. Як зазначалося раніше, основу цієї системи становлять закони України, що регулюють правовідносини, які виникають у процесі ліцензування конкретних видів діяльності, визначених у базовому Законі України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, а також Законі України “Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення” [6] тощо. Крім цього, невід’ємною складовою в утворенні адміністративно-правових режимів у сфері ліцензування є підзаконні нормативно-правові акти, зокрема такі, що визначають коло суб’єктів органів виконавчої влади, що здійснюють ліцензування, а також перелік їх повноважень, зокрема щодо обігу вибухових речовин, регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” [14]. Вказаними нормативно-правовими актами визначається вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, порядок її здійснення, державний контроль у цій сфері, а також відповідальність суб’єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства.

Відповідно до п. 2 згаданої постанови КМ України від 14 листопада 2000 р. № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” ліцензію на здійснення діяльності, пов’язаної з виробництвом вибухових матеріалів промислового призначення, видає Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд) [14].

Водночас на Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України покладається обов’язок щодо видачі дозволів на придбання, зберігання та перевезення вибухових матеріалів. Наведена функція закріплена в Інструкції “Про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів” (далі – Інструкція МВС), затвердженій наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 [15]. Ця Інструкція МВС визначає завдання органів внутрішніх справ зі здійснення дозвільної системи, порядок видачі дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання зброї та вибухових речовин, контроль за об’єктами дозвільної системи, детальний порядок придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення і використання зброї та бойових припасів.

Варто нагадати, що межі компетенції органів внутрішніх справ щодо видачі дозвільних документів у сфері обігу вибухових матеріалів регулюється Законом України “Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення” [6], яким визначено повноваження МВС України щодо видачі дозволів на придбання, зберігання та перевезення вибухових матеріалів.

Підсумовуючи викладене варто зауважити, що від узгодженості правових актів, що формують адміністративно-правові режими, залежить формування та здійснення певної дозвільної політики, яка повинна передбачати та прогнозувати шляхи розвитку суспільних відносин у цій сфері. Законодавча практика України

склалася шляхом утворення адміністративно-правових режимів за допомогою ліцензування тих видів діяльності, здійснення яких може викликати порушення прав та законних інтересів громадян, заподіяння шкоди їхньому здоров'ю, загрозу обороні та національній безпеці держави.

Застосування інституту ліцензування надає певні переваги керуючим суб'єктам. У його межах за допомогою режимних правил посилено державний контроль за діяльністю суб'єктів правовідносин у цій сфері, визначено їх правовий статус. Зазначений режим може бути реалізований як шляхом попереднього (на стадії видачі ліцензії), так і шляхом наступного контролю за дотриманням власниками ліцензійних умов, на підставі яких було видано дозвіл. Саме інститут ліцензування дозволяє державі запобігти виникненню потенційно небезпечної діяльності, не вводячи державну монополію на її здійснення й не обмежуючи цим свободу підприємництва. Відсутність заборони на зайняття певною діяльністю відповідає принципам сучасної держави. Водночас необхідність одержання дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності забезпечує безпеку суспільства та держави.

Щодо виявлених юридичних колізій варто зауважити, що проведений аналіз Постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” [14] та Закону України “Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення” [6] засвідчує обмеженість повноважень МВС України в частині виробництва вибухових матеріалів та віднесення їх до сфери повноважень Держгірпромнагляду. Тобто, згідно з наведеним нормативно-правовим актом, МВС України наділено контроль-но-статистичними функціями та фактично відсторонено від адміністративно-правового впливу на початковому етапі обігу вибухових речовин, що в подальшому може призвести до негативних криміногенних наслідків, про це яскраво засвідчують статистичні дані щодо незаконного обігу вибухових матеріалів промислового призначення. У зв'язку з цим, постає необхідність у внесенні змін до зазначеної вище постанови в частині розширення повноважень МВС України щодо надання дозволу на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення.

Крім того, Програма діяльності Кабінету Міністрів України під красномовною назвою “Нова політика державного управління” повинна розпочати реформування нормативно-правової бази шляхом прийняття у новій редакції Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (I квартал 2015 р.)” [1].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Бандурка А.М. Оперативно-розсыскная деятельность : правовой анализ / А.М. Бандурка, А.В. Горбачев. – К. : РИО МВД Украины, 1994. – 160 с.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
6. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Закон України від 23 груд. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 138.
7. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.
8. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел / Г.Г. Курагин. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1976. – 52 с.
9. Дементій О.О. Правове регулювання адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2883/%CE#chapter>.

10. Адміністративний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page4>.

11. Кримінальний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7>, [page8](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page8), [page12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page12).

12. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п>.

13. *Богандов А.Б.* Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : монография / А.Б. Богандов. – М. : Эксмо, 2004. – 237 с.

14. Про затвердження переліку органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лист. 2000 р № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF>.

15. Про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.

Отримано 10.12.2014