

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Остапенко О. І.

Процеси демократизації в Україні стали підставою для можливого здійснення фізичними та юридичними особами видів діяльності, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних матеріалів, предметів і речовин. Всі ці об'єкти при порушенні правил користування ними становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя й здоров'я, а також навколишнього середовища, у зв'язку з чим реалізація права власності на них має певні обмеження. Численні повідомлення засобів масової інформації про вчинення терористичних актів і зростання кількості правопорушень, пов'язаних із застосуванням зброї, вибухових речовин та інших об'єктів, які при порушенні правил користування ними становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я, а також навколишнього середовища, свідчать про те, до чого може призвести безконтрольне володіння об'єктами, на які поширюється дозвільна система. Отже, за таких умов перед Україною особливо гостро постає завдання щодо встановлення загальнообов'язкових правил застосування контрольної наглядових засобів, метою яких є попередження й припинення правопорушень у сфері дозвільної системи, а в разі їх вчинення - притягнення винних осіб до відповідальності.

Залежно від характеру порушення правил дозвільної системи, винні особи можуть притягатися до цивільно-правової, дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Слід зазначити, що дозвіл, як надання окремому суб'єктові права здійснення якої-небудь діяльності в рамках нормативних приписів, передусім відповідним заборонам. Дозвіл і заборона - діаметрально протилежні за своїм логічним і юридичним змістом акти. Вони взаємно детермінуються й одночасно взаємно заперечуються. Іншими словами, одержання дозволу в системі заходів органів державного управління є необхідним лише тоді, коли сам акт дозволу являє собою обов'язкову, нормативно закріплену вимогу про правомірність вчинених дій. Отже, йдеться про дозволу, які, будучи за своєю сутністю зовнішньою формою державного керування, можуть здійснюватися тільки при неухильному нагляді з боку держави. Заборони ж, що вказують на необхідність одержання від уповноважених державних органів спеціальних дозволів, включені в норми кримінального й адміністративного права.

Застосування заходів саме адміністративної відповідальності займає особливе місце в забезпеченні дотримання правил дозвільної системи, оскільки адміністративні правопорушення є найбільш розповсюдженими серед інших видів правопорушень, а заходи адміністративної відповідальності позитивно впливають також на профілактику злочинів. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері дозвільної системи, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП), настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [1].

На жаль, доводиться констатувати, що на сьогодні адміністративна відповідальність, як найважливіший інструмент реагування на адміністративні правопорушен-

ня, не виконує повною мірою свого завдання. Це зумовлено багатьма причинами, одна з яких - недосконалість законодавства про адміністративні правопорушення, яка призводить до зниження ефективності його застосування. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад і законодавства України визначити проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи й визначити можливі шляхи їх вирішення.

В адміністративно-правовій літературі науковим опрацюванням окремих проблем, пов'язаних з адміністративною відповідальністю за порушення правил дозвільної системи, у різні роки займалися: О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, А.Б. Гормах, В.А. Гуменюк, Х.П. Ярмак та інші. Їх праці заклали низку принципів підходів до розгляду досліджуваної тематики, але з часу їх написання відбулися певні зміни в житті суспільства: змінилися економічні відносини в державі, змінилося законодавство про адміністративні правопорушення, склалась нова практика його застосування, численні положення якої потребують серйозного науково-практичного осмислення й зваженої доробки. Слід зазначити, що на сьогодні ця галузь законодавства розвивається в складних умовах перехідного періоду розвитку держави, постійно зазнає чисельних змін і доповнень, тому дослідження проблем адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи набуває неабиякої актуальності.

Порушення правил дозвільної системи є різновидом адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління як систему відносин, які забезпечують нормальне функціонування державних органів, а також чітке виконання різних загальнообов'язкових правил, встановлених з цією метою. Адміністративні проступки у сфері здійснення дозвільної системи також посягають на нормальну діяльність державних органів, а саме - органів внутрішніх справ, завдаючи шкоди відносинам, які забезпечують правильне функціонування об'єктів, щодо яких зазначені органи здійснюють дозвільну систему. Тому такі відносини складають видовий об'єкт адміністративних проступків у сфері здійснення дозвільної системи. Крім цього, ці проступки посягають також, хоча й непрямо, на громадську безпеку, тобто створюють загрозу завдання шкоди життю та здоров'ю громадян, їхньому майну, оскільки всі об'єкти дозвільної системи є джерелами підвищеної небезпеки [2, 138-139].

З точки зору підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, адміністративні правопорушення у сфері дозвільної системи можна поділити на такі, адміністративні справи про які уповноважені розглядати:

- адміністративні комісії - ст. 189 КУпАП Порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-гравірувальних майстерень;

- районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди - ч. 3 ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великогазових вантажів на транспорті, ст. 190 КУпАП Порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної,

холодної чи пневматичної зброї, ст. 191 КУпАП Порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, ст. 193 КУпАП Ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, ст. 195¹ КУпАП Порушення порядку розробки, виготовлення, реалізації спеціальних засобів самооборони, ст. 195² КУпАП Порушення порядку придбання, зберігання, реєстрації або обліку газових пістолетів і револьверів та патронів до них, ст. 195³ КУпАП Порушення правил застосування спеціальних засобів самооборони, ст. 195⁴ КУпАП Порушення порядку виробництва, придбання, зберігання чи продажу електрошокових пристроїв і спеціальних засобів, що застосовуються правоохоронними органами, ст. 195⁶ КУпАП Порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів;

- органи внутрішніх справ (міліція) - ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті, ст. 189² КУпАП Порушення правил виготовлення та порядку обліку і зберігання печаток та штампів, а так само виготовлення, ввезення, реалізація та використання самонабірних печаток, ст. 192 КУпАП Порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік, ст. 194 КУпАП Порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, ст. 195 КУпАП Порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів;

- органи залізничного транспорту - ч. 1 ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті;

- органи морського і річкового транспорту - ч. 2 ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті;

- органи автомобільного транспорту та електротранспорту - ч. 5 ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті;

- органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці - ст. 94 КУпАП Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості;

- військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку в Збройних Силах України - ч. 4 ст. 133 КУпАП Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті;

- органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки - ст. 95 КУпАП Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки [1].

Необхідно звернути увагу на те, що в КУпАП, у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами у сфері дозвільної системи, передбачено більш вузьке коло діянь правопорушника, пов'язаних з порушенням правил дозвільної системи. Наприклад, законодавством встановлено, що в разі втрати або крадіжки зброї власник зобов'язаний негайно повідомити про це органи внутріш-

ніх справ [3]. Однак за невиконання цієї вимоги відповідальність відповідно до КУпАП не настає. Крім того, порушення правил колекціонування та експонування зброї не тягне за собою адміністративної відповідальності згідно з КУпАП, тоді як ОВС уповноважені анулювати дозволу за подібні правопорушення. Анулювання являє собою скасування раніше ухваленого рішення й відбувається по рішенню спеціально уповноваженого державного органу до закінчення строку дії дозволу. Проте слід зазначити, що цей захід адміністративного примусу не є заходом адміністративного стягнення.

Дійсно, наслідком порушення правил дозвільної системи зазвичай є анулювання дозволу, незалежно від притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. У КУпАП серед установлених у переліку видів адміністративних стягнень анулювання відсутнє. При цьому в КУпАП передбачений такий близький за своєю юридичною сутністю до анулювання вид адміністративного стягнення, як позбавлення спеціального права.

Існують різні точки зору щодо доцільності віднесення анулювання до видів адміністративних стягнень. Так, з одного боку, анулювання дозволу можна віднести до поновлювальних заходів (таким чином поновлюються правовідносини, які існували до видання дозволу), що, відповідно, не тягнуть ніяких наслідків, які пов'язуються із заходами стягнення. Дійсно, як підстава анулювання дозволів, крім скоєння правопорушень, може виступати добровільна відмова від дозволу, або ліквідація юридичної особи, або смерть власника зброї, а також виникнення обставин, які виключають можливість отримання дозволу (такі умови, які на момент отримання дозволу не існували й були встановлені пізніше, зокрема: фізична хвороба особи, відсутність можливості для необхідного зберігання зброї, неможливість забезпечити умови безпечного виготовлення зброї й т. ін.). Усі перелічені обставини жодним чином не пов'язані з правопорушенням, а тому в разі анулювання дозволу за цими обставинами необхідно сприймати цей захід як поновлювальний.

З іншого боку, анулювання дозволів переважно відбувається як наслідок адміністративних проступків: порушення й невиконання правил дозвільної системи. Істотною підставою для віднесення анулювання дозволу до видів адміністративних стягнень є те, що ці юридичні дії є підставою для припинення всіх юридичних відносин, які виникають у зв'язку з отриманням дозволу. При анулюванні дозволів йдеться про скасування й оголошення недійсності цих актів, що, у свою чергу, спричиняє неправо-мочність здійснення фізичною або юридичною особою дій, пов'язаних з реалізацією деяких видів прав.

Отже, анулювання дозволу може претендувати на роль адміністративної санкції, якщо можливість її застосування пов'язується лише зі скоєним адміністративним проступком. На нашу думку, необхідно вести картотеку анульованих дозволів, за умови поділу їх за критерієм анулювання: у зв'язку з правопорушенням чи у зв'язку з іншими обставинами.

На наш погляд, слід звернути увагу на відсутність законодавчого визначення юридичного поняття "анулювання". Крім того, не врегульований на законодавчому рівні й процес здійснення анулювання, однак проглядається аналогія цього процесу з провадженням по виконанню постанови про позбавлення громадянина спеціального права. У зв'язку з цим виникають суперечки, пов'язані з доцільністю об'єднання понять анулювання дозволів (як наслідок правопорушення) і позбавлення спеціального права громадянина. На нашу

думку, необхідно з'ясувати юридичну сутність поняття, що лежить в основі розгляду досліджуваного співвідношення анулювання й позбавлення спеціального права. Цим поняттям є "спеціальне право", яке на відміну від інших прав природно припускає строгиї нормативно-правовий порядок його практичної реалізації. Такий порядок установлюється правовими режимами, причому ці режими за своєю сутністю є дозвільними, оскільки для практичного здійснення особою спеціального права необхідне одержання дозволу від компетентних органів державної влади, що підтверджує можливість здійснення фізичною або юридичною особою спеціальних дій. Зі сказаного випливає, що реалізація спеціального права безпосередньо залежить від наявності або відсутності в особи дозволу на його здійснення. Звідси, анулювання дозволу спричиняє позбавлення особи спеціального права. Крім того, з юридичної точки зору, практично особа може бути позбавлена спеціального права примусово тільки шляхом анулювання відповідного дозволу.

Однак слід звернути увагу на те, що КУпАП не дозволяє ототожнити анулювання дозволів і позбавлення спеціального права по декількох причинах.

По-перше, КУпАП установлений строго обмежений перелік спеціальних прав, яких можуть бути позбавлені громадяни за адміністративні правопорушення - це право керування транспортними засобами та право полювання. На нашу думку, таке обмеження можливості застосування цього адміністративного стягнення є не зовсім логічним, оскільки для цього відсутній критерій. Не зрозуміло, чому таке стягнення не може бути застосоване за порушення, пов'язані зі здійсненням особами інших спеціальних прав, що підпадають під дозвільну систему.

По-друге, у КУпАП і нормативних актах, які регламентують анулювання дозволів, по-різному вирішується питання про строки, на які фізичній особі заборонено здійснювати спеціальне право. Незрозумілим є строк, після виходу якого можливо звертатись за дозволом на об'єкти дозвільної системи в разі анулювання попереднього дозволу. На нашу думку, необхідно зазначити, що проблема відсутності повного й чіткого законодавчого регулювання строків анулювання не дозволяє організувати ефективну роботу з виконання постанов про анулювання дозволів. Залишається відкритим питання й про те, з якого моменту починається строк анулювання ліцензії. В обох згаданих випадках відсутні відповідні законодавчо закріплені строки.

По-третє, КУпАП передбачає позбавлення спеціального права тільки фізичних осіб, тоді як анулювання дозволів можливо по законодавству й стосовно юридичних осіб, які володіють спеціальним правом.

Отже, можна зробити висновок, що анулювання дозволів є більш широким стосовно позбавлення спеціального права поняттям і за своєю суттю далеко не завжди є мірою адміністративного примусу, а тим більше мірою адміністративного стягнення. Тому більш точним, з юридичної точки зору, поняттям для адміністративного стягнення, застосовуваного за здійснення протиправних дій, пов'язаних з порушенням правил дозвільної діяльності, є позбавлення спеціального

права. Вважаємо, тоді необхідно сформулювати цей вид стягнення як позбавлення спеціального права, наданого певній особі, за грубе чи систематичне порушення порядку користування цим правом у випадках, передбачених Особливою частиною КУпАП. Відповідно, статті КУпАП, в яких формулюються види правопорушень у сфері дозвільної системи, повинні містити у своїх санкціях такий вид стягнення, як позбавлення спеціального права.

При цьому представляється, що це стягнення повинне поширюватися на всі сфери громадського життя, пов'язані з реалізацією спеціальних прав. Перелік таких спеціальних прав є сенс зробити відкритим, оскільки до цього повертає динаміка розвитку держави й суспільства. Сама ж норма, що передбачає позбавлення спеціального права, повинна бути бланкетною. Спеціальні права й відповідальність за порушення правил їх реалізації повинні бути в повному обсязі врегульовані нормативними актами, що безпосередньо регулюють розглянуті права. У цих же нормативних актах повинні бути встановлені строки, протягом яких фізична або юридична особа втрачає можливість здійснювати те або інше спеціальне право (залежно від конкретного спеціального права ці строки можуть розрізнятися за своєю тривалістю).

Враховуючи правову й соціальну значимість зазначених проблем, вважаємо за необхідне для їх вирішення об'єднати зусилля науковців і практичних працівників з метою здійснення необхідного аналізу, вироблення єдиної позиції та вдосконалення законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення правил дозвільної системи.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; - 2-ге вид. - К.: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. - 655 с.

2. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. - Харків, 1999. - 211 с.

3. Інструкція 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: затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 42. - Ст. 1574.

Остапенко О.І.

професор кафедри

адміністративного та інформаційного права, ННІПіП Національного університету

"Львівська політехніка"

Надійшла до редакції: 17.05.2013

УДК 351.851

ПРАВОВИЙ НІГІЛІЗМ ЯК ПРЕДМЕТ ВИВЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНОЮ ПРАВОВОЮ НАУКОЮ: СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ

Як відомо, основним призначенням науки є акумуляція, розробка й популяризація з метою максимально ефективного застосування науково обґрунтованих,
© О.В. Дручек, 2013

об'єктивно вивіренних знань про певний предмет чи явище. Радикальні перетворення, які здійснюються нині в Україні, визначають перед теоретико-юридичною наукою

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**