

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник / пер. з рос.] ; О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України / [С. В. Ківалов, О. І. Харитоновна, О. М. Пасенюк та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. – [3-є вид.] – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с.
5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
6. Мельник Р. М. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2002. – 211 с.
7. Теория государства и права : [курс лекций / под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Зерцало, ТЕИС, 1996. – 475 с.
8. Соловйов В. М. До питання про гарантії забезпечення законності у державному управлінні України / В. М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 263–267.
9. Стефанюк В. Правові акти управління / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 7. – С. 3–9.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
11. Бахрах Д. М. Административное право : [учеб. для вузов] / Д. М. Бахрах. – М. : БЕК, 1999. – 368 с.
12. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : Щит-М, 1999. – 280 с.
13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

Надійшла до редколегії 03.11.2009

Анотації

Розкрито зміст поняття «адміністративний акт». Висвітлено основні види таких актів з точки зору невідповідності їх принципу законності. Розкрито зміст перегляду як способу забезпечення законності адміністративного акта.

Раскрыто содержание понятия «административный акт». Отображены основные виды таких актов с точки зрения несоответствия их принципу законности. Раскрыто содержание пересмотра как способа обеспечения законности административных актов.

The content of the notion “administrative act” is researched. The main kinds of such acts from the viewpoint of their contradiction to the legality principle are described. The content of review as the way of administrative acts legality guaranteeing is researched.

УДК 351.743

С. Ф. ДЕНИСЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,

Голова Державної податкової адміністрації України в Харківській області

ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Порушення правил дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху характеризуються загальними ознаками, властивими для будь-яких адміністративних проступків. Істотною відмінністю, яка дозволяє виділити їх у самостійну групу, є об'єкт посягання, тобто суспільні відносини, які спрямовані на реалізацію державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху і, як наслідок, громадської безпеки.

Слід наголосити, що адміністративна

відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення порушень дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху України регулюються не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а й іншими нормативними актами. Більшість із них є підзаконними й має відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

Тобто адміністративна відповідальність за порушення правил дозвільної діяльності у

сфері безпеки дорожнього руху – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедури надання та отримання документів дозвільного характеру, а й порядок поведінки з об'єктом підвищеної небезпеки (транспортними засобами), адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, установлених нормами адміністративного законодавства.

Отже, із запропонованого визначення можна зробити висновки, що адміністративна відповідальність за порушення правил дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху поділяється на:

- порушення порядку надання документів дозвільного характеру;
- порушення порядку отримання документів дозвільного характеру;
- порушення процедури поведінки з об'єктами підвищеної небезпеки, а саме – транспортними засобом.

Аналізуючи порушення порядку надання документів дозвільного характеру, на нашу думку, слід доповнити статтю 166-10 КУпАП [1] «Порушення порядку видачі документа дозвільного характеру» нормою такого змісту: «...безпідставна відмова або анулювання документа дозвільного характеру посадовою особою дозвільного органу, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Для уникнення зловживань з боку працівників ДАІ МВС України у разі наявності несплачених штрафів за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху органами ДАІ «*може бути відмовлено*» у проходженні державного технічного огляду, у здійсненні реєстраційно-облікових дій щодо транспортних засобів. На практиці повноваження «*може бути відмовлено*» перетворюється на вибірковість. Критерій, за яким працівники ДАІ МВС України вирішують, відмовляти чи ні, у законі відсутній. Це є прямою передумовою для зловживань. У зв'язку з цим пропонується усім без винятку відмовляти у проведенні державного технічного огляду та у здійсненні реєстраційно-облікових дій щодо транспортних засобів за наявності несплачених штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Для реалізації зазначеного положення слід внести зміни до статей 34 та 35 Закону України «Про дорожній рух» [2].

Порушення порядку отримання документів дозвільного характеру суб'єктом господарської діяльності в органах та підрозділах ДАІ МВС України регламентується статтею 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності». Зазначена стаття є досить невеликою і не враховує повною мірою можливих зловживань з боку суб'єктів господарювання щодо порядку провадження господарської діяльності. Таким чином, перелік адміністративних правопорушень щодо провадження господарської діяльності, який існує на даний час, а також перелік санкцій за їх учинення, не виконує тієї виховної функції, яка закладена в основу адміністративної відповідальності, а також функції попередження нових правопорушень. У результаті повною мірою не реалізуються визначені ст. 1 КУпАП завдання, що полягають в охороні прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Відповідно до ст. 23 КУпАП стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Тому, на нашу думку, доцільно доповнити ст. 164 КУпАП нормою такого змісту: «*подання завідомо недостовірних даних для одержання документа дозвільного характеру або документа про відповідність матеріально-технічної бази вимогам законодавства (для певних дій щодо здійснення господарської діяльності, право на провадження яких набувається за декларативним принципом)*».

Також слід звернути увагу на ст. 10 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3], яка встановлює відповідальність у сфері видачі документів дозвільного характеру. Відповідно суб'єктами цього правопорушення є посадові особи дозвільних органів та адміністратори. Але в ній взагалі не йдеться про юридичну відповідальність суб'єктів господарювання та їх посадових осіб за порушення норм Закону, хоча суб'єктом правопорушень, передбачених у

ст. 164 КУпАП, є суб'єкт господарювання. Тому доцільно було б доповнити зазначену вище статтю відповідними положеннями. Оскільки всі порушення пов'язані зі здійсненям господарської діяльності, то, крім посадових осіб та фізичних осіб – підприємців, не зайвим було б також передбачити юридичну відповідальність юридичних осіб.

На нашу думку, ліцензію на здійснення певного виду господарської діяльності також можна віднести до документів дозвільного характеру, а не відокремлювати її від них, оскільки спеціальний дозвіл і є ліцензією, а тому їх паралельне вживання видається невиправданим.

Назва статті 164 КУпАП не повною мірою відповідає її змісту, зокрема частині 1 статті. Подання завідомо недостовірних даних для державної реєстрації суб'єкта господарювання не можна віднести до порушень порядку зайняття господарською діяльністю, оскільки господарською діяльністю можна займатися тільки після відповідної державної реєстрації.

До адміністративних проступків у сфері дозвільної діяльності ДАІ МВС України належать *протиправні дії, які порушують порядок поведіння з об'єктом підвищеної небезпеки* та посягають на безпеку дорожнього руху. Оскільки проступки, які посягають на безпеку дорожнього руху, часто завдають шкоди іншим відносинам, що охоплюються цим поняттям, безпека дорожнього руху є проявом більш загального поняття «громадська безпека». Види проступків з урахуванням зазначеного критерію виглядають таким чином:

- випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 80 КУпАП);

- експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 81 КУпАП);

- порушення водіями правил експлуатації транспортних засобів, правил користування ременями безпеки або мотошоломами (ст. 121 КУпАП);

- експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах (ст. 121-1 КУпАП);

- порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг з перевезення пасажирів (ст. 121-2 КУпАП);

- перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання

дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122 КУпАП);

- порушення порядку встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв (ст. 122-5 КУпАП);

- порушення водіями транспортних засобів правил проїзду залізничних переїздів (ст. 123 КУпАП);

- порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124 КУпАП);

- інші порушення правил дорожнього руху (ст. 125 КУпАП);

- керування транспортними засобами особами, які не мають відповідних документів або не пред'явили їх для перевірки (ст. 126 КУпАП);

- порушення порядку перевірки технічного стану транспортного засобу (ст. 127-1 КУпАП);

- випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством (ст. 128 КУпАП);

- порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 128-1 КУпАП);

- допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права керування транспортним засобом (ст. 129 КУпАП);

- керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 130 КУпАП);

- порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами (ст. 132-1 КУпАП);

- порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті (ст. 133 КУпАП);

- порушення правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом (ст. 133-1 КУпАП);

- порушення умов і правил здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів (ст. 133-2 КУпАП);

- пошкодження автомобільних доріг, вулиць,

дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (ст. 139 КУпАП);

– порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт (ст. 140 КУпАП);

– порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів (ст. 141 КУпАП);

– порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП).

Система цих проступків не в усьому відповідає сучасним умовам та вимогам логічності.

Особливістю адміністративної відповідальності у сфері дозвільної діяльності ДАІ МВС України є застосування до порушників таких адміністративних стягнень: попередження, штрафу, оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскація такого предмета, позбавлення спеціального права, громадські роботи. Слід також додати, що на нашу думку, *під позбавленням спеціального права* необхідно розуміти не тільки позбавлення права керування автотранспортним засобом, але й позбавлення різного роду документів дозвільного характеру, які дають право на зайняття певним видом діяльності.

Проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері дозвільної діяльності ДАІ МВС України як у законодавстві України, так і у вітчизняній юридичній літературі поки що достатньо не розроблена. У результаті недостатнього наукового вивчення й неповного законодавчого регулювання цього інституту знижується надійність захисту як суспільних інтересів у цій важливій сфері публічно-правових відносин, так і прав та законних інтересів самих юридичних осіб. Таким чином, виникає необхідність переосмислення підходів до правового регулювання відповідальності юридичних осіб у сфері дозвільної діяльності, системи правопорушень, видів стягнень, порядку їх застосування.

Удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері дозвільної діяльності ДАІ МВС України, на нашу думку, можна здійснити трьома шляхами. Перший – прийняти загальний закон про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій у сфері дозвільної діяльності незалежно від форм власності, у

якому визначити обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення, види стягнень, порядок їх застосування й виконання, відшкодування шкоди, вчиненої правопорушенням. Другий шлях – кодифікувати всі склади правопорушень, де передбачена відповідальність юридичних осіб, у єдиному Кодексі України про адміністративні правопорушення, який регулював би відповідальність фізичних і юридичних осіб; при цьому в нормах його Загальної частини й розділі про провадження у справах про адміністративні правопорушення врахувати специфічні правові особливості юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності, у тому числі й у сфері дозвільної діяльності. Третій шлях – розробити і прийняти Кодекс про адміністративну відповідальність (адміністративні правопорушення) юридичних осіб як самостійний кодифікований акт.

Але запропоновані шляхи вирішення цього питання – це робота на майбутнє. На нашу думку, враховуючи, що Законом України № 586-VI створено умови для накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на юридичних осіб (ст. 14-1 КУпАП), однак суб'єктом адміністративних правопорушень за КУпАП є виключно фізичні особи, слід внести зміни до частини першої відповідної статті такого змісту: «У разі, якщо власником (співвласниками) транспортного засобу є юридична особа, орган (посадова особа), уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зобов'язаний перед винесенням постанови про накладення штрафу за адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху встановити особу, яка вчинила відповідне правопорушення».

Також, аналізуючи склади адміністративних правопорушень, передбачених статтями 139–142 КУпАП, слід зазначити, що більшість дорожньо-транспортних пригод відбувається саме через відсутність дорожніх знаків, розмітки, несправні світлофори, необладнані пішохідні переходи. Тому з метою дієвого забезпечення повноти регулювання дорожнього руху пропонується покласти на власників автомобільних доріг обов'язок негайно відновлювати дорожні знаки, інформаційні табло, дорожню розмітку, сигнальні стовпчики, огорожі, світлофори та інші спеціальні технічні засоби організації та регулювання дорожнього руху. Із цією метою дієвим способом

покращення стану автомобільних доріг та засобів регулювання дорожнього руху, на переконання автора, є покладення на Державтоінспекцію МВС України обов'язку вимагати від фізичних та юридичних осіб усунення порушень правил утримання та експлуатації автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, забороняти проведення ремонтно-будівельних робіт та вжиття інших заходів на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, якщо при цьому не додержуються вимоги щодо забезпечення громадської безпеки і безпеки дорожнього руху та його учасників. Чинний Закон України «Про міліцію» [4] визначає такі дії, як право Державтоінспекції. На нашу думку, слід виключити цю норму з п. 21 ст. 11 Закону України «Про міліцію», а п. 12 ст. 10 зазначеного Закону доповнити цією нормою та відповідно внести зміни до ст. 9 Закону України «Про дорожній рух» такого змісту: «...негайне відновлення дорожніх знаків, інформаційних табло, дорожньої розмітки, сигнальних стовпчиків, транспортних та пішохідних огорожень різних типів, світлофорів, інших спеціальних технічних засобів, призначених для організації та регулювання дорожнього руху». Також доцільно доповнити ст. 52-1 «Повноваження Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» Закону України «Про дорожній рух» нормою такого змісту: «...систематичне проведення перевірок наявності та належного стану спеціальних технічних засобів, призначених для організації та регулювання дорожнього руху;

внесення фізичним та юридичним особам вимог про усунення порушень правил утримання та експлуатації автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів; видавання у встановленому порядку приписів на усунення виявлених порушень; обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних робіт та здійснення інших заходів на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, якщо при цьому не додержуються вимоги щодо забезпечення громадської безпеки і безпеки дорожнього руху та його учасників». Слід також внести зміни до ст. 140 КУпАП, обумовлені тим, що у межах смуги відводу автодоріг та червоних ліній вулиць населених пунктів часто розташовані об'єкти стихійної торгівлі. Розміщення вказаних об'єктів у безпосередній близькості від краю проїжджої частини негативно впливає на безпеку дорожнього руху та становить загрозу життю як продавців, так і інших учасників дорожнього руху. Тому доцільно доповнити ч. 2 ст. 140 КУпАП нормою щодо впровадження відповідальності за порушення порядку узгодження з Державтоінспекцією розміщення пересувних торгових пунктів, а також місць торгівлі та надання послуг.

Запропоновані зміни до чинного законодавства, збільшення переліку адміністративних правопорушень за порушення правил дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху посилять вплив держави на осіб, які вчиняють ці правопорушення, що, у свою чергу, призведе до зменшення кількості адміністративних правопорушень у зазначеній сфері.

Література

1. Кодекс Украины об административных правонарушениях : науч.-практ. коммент. / [А. С. Васильев, Е. В. Додин, О. П. Подцерковный и др. ; под общ. ред. А. С. Васильева, А. И. Николаенко]. – 6 изд., доп. и перераб. – Х. : Одиссей, 2008. – 1024 с.
2. Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : закон України від 06 верес. 2005 р. № 2806-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
4. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Надійшла до редколегії 17.11.2009

Анотації

Розглянуто адміністративну відповідальність за порушення правил дозвільної системи у сфері безпеки дорожнього руху. Подано авторську класифікацію правопорушень та визначено напрямки удосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Рассмотрена административная ответственность за правонарушения правил разрешительной деятельности в сфере безопасности дорожного движения. Предложена авторская классификация правонарушений и определены направления усовершенствования действующего законодательства в указанной сфере.

Administrative liability for offences in licensing activity in the sphere of traffic safety is researched. An author's classification of offences is offered; directions of legislation in force improvement in the mentioned sphere are defined.