

11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
12. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
13. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
14. Уголовный процесс России: Учебное пособие [Электронный ресурс] / Под ред.. З. Ф. Ковриги, Н. П. Кузнецова. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2002. – 445 с. – Режим доступу: <http://www.kursach.com/biblio/0070001/01.htm>

УДК 342.95:351.753(47+57)

Ю.Ю. Заць, ад'юнкт Донецького
юридичного інституту МВС України

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СРСР

У статті визначені правові та організаційні засади дозвільної діяльності органів внутрішніх справ у радянські часи, визначені завдання, права, обов'язки та форми діяльності підрозділів з видачі дозволів, а також проаналізовано організацію діяльності працівників дозвільної системи.

Ключові слова: дозвільна діяльність, органи внутрішніх справ, компетенція, організація діяльності, дозвільна система.

В статье определены правовые и организационные основы разрешительной деятельности органов внутренних дел в советские времена, определены задачи, права, обязанности и формы деятельности подразделений по выдаче разрешений, а также проанализировано организацию деятельности работников разрешительной системы.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, органы внутренних дел, компетенция, организация деятельности, разрешительная система.

In the articles certain legal and organizational principles of permissive activity of bodies of internal affairs are in soviet times, set tasks, rights, duties and forms of activity of subdivisions from delivery of permissions, and also organization of activity of workers of the permissive system is analyzed.

Keywords: permissive activity, bodies of internal affairs, competence, organization of activity, permissive system.

Постановка проблеми. Період існування радянської держави став часом організації дозвільної діяльності органів внутрішніх справ. У зв'язку з тим, що відповідні функції, але в обмеженому вигляді, органи МВС України здійснюють досі, не зменшується актуальність дослідження науково обгрунтованих підстав управління та організаційного складу дозвільної діяльності в СРСР. Всебічне дослідження діяльності органів внутрішніх справ у сфері здійснення дозвільної системи потребує аналізу правових основ такої діяльності, правового статусу та компетенції. Актуальність дослідження компетенції міліції як суб'єкта дозвільної діяльності обумовлена складною системою нормативно-правових актів, які регламентували дозвільну діяльність за часів існування радянської держави.

Формулювання цілей статті, постановка завдання. Метою цієї статті є проведення аналізу правових засад дозвільної діяльності, а також організаційного

устрою роботи працівників дозвільної системи органів внутрішніх справ у радянські часи. Її завданням є визначення специфіки еволюції відповідної нормативної бази, її зв'язку із розвитком відповідної адміністративно-правової доктрини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню організаційно-правових засад діяльності міліції свою увагу приділяли такі вчені-адміністративісти як Б.Л. Лазарев [1], С.С. Алексєєв [2], Д.М. Бахрах [3], І.А. Азовкін [4], О.В. Міцкевич [5]. Питанням діяльності дозвільної системи органів внутрішніх справ у радянські часи багато уваги приділялося вченими-юристами, серед яких О.В. Харитонов [6], Ю.П. Тимашев [7], А.В. Луговська [8], І.Г. Кириченко [9; 10], Ю.М. Козлов [11]. Водночас історіографічних досліджень із відповідної проблематики досі не провадилося.

Виклад основного матеріалу. У енциклопедичних виданнях статус визначається як правове становище, сукупність прав та обов'язків особи [12, с. 626]. Правовий статус у таких виданнях визначається як сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, що визначаються Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами [12, с. 44]. У юридичній літературі зазначено, що ефективна, чітка та узгоджена діяльність апарату державного управління у багатьох випадках залежить від правильного, за своєю сутністю, та чіткого визначення компетенції кожного органу управління, повної її реалізації та визначення меж її виконання [1, с. 223].

Чітке визначення компетенції забезпечує не тільки визначення повноважень та допомагає виключити можливість дублювання і втручання у діяльність інших суб'єктів, а й сприяє чіткому визначенню завдань та функцій. Для того, щоб у повному обсязі вивчити питання щодо компетенції органів внутрішніх справ у сфері дозвільної діяльності, необхідно проаналізувати зміст поняття компетенції.

С.С. Алексєєв ототожнює компетенцію з правосуб'єктністю органів, які виконують владні функції державного управління [2, с. 152.] Аналогічну точку зору висловив Ю.М. Козлов, визначивши компетенцію як об'єкт державно-владних повноважень, якими наділяються органи державного управління, та вважає компетенцію засобом здійснення правоздатності таких органів. [11, с. 117]. Елементами складу компетенції О.В. Міцкевич, називає коло завдань, виконання яких є обов'язком державних органів [5, с. 120]. А на думку І.А. Азовкіна, до складу компетенції входять права та обов'язки органів влади [4, с. 177-178]. Також слід зазначити, що деякі автори дають визначення компетенції у широкому розумінні, додаючи до його складу окрім завдань, функцій, прав та обов'язків органу, ще й принципи та форми здійснення діяльності, а іноді ще й наявність у органу управління статусу юридичної особи [3, с. 12.].

На основі ґрунтовного аналізу позицій різних авторів щодо визначення поняття компетенція ми дотримуємося точки зору Б. М. Лазарева, який зазначив, що компетенція це система повноважень (суб'єктивних прав та обов'язків) органів у сфері здійснення державної влади [13, с. 101]. Також автором зазначено, що завдання окреслюються з урахуванням соціальних цілей, на досягнення яких має бути спрямована діяльність органів у межах їх компетенції [1, с. 239]. А функції являють собою види управлінської діяльності, на виконання яких органи влади мають повноваження.

Компетенцію органів внутрішніх справ у сфері здійснення дозвільної системи у радянській державі закріплено у ряді нормативно-правових актів, які містили у собі правові засади здійснення дозвільної діяльності. Під правовими засадами дозвільної діяльності вважаємо за необхідне розуміти сукупність правових норм, закріплених у нормативно-правових актах, які визначають компетенцію органів внутрішніх справ у

сфері здійснення дозвільної системи. Відповідно до Положення, затвердженого наказом МДБ СРСР № 00607 від 16 серпня 1951 року, в органах міліції дозвільну діяльність виконували окремі відділи та відділення з видачі дозволів на зброю та копіювальні апарати. У міських та районних відділах (відділеннях) управлінні міліції республік, країв та областей, що не мали штатних працівників по лінії відділів з видачі дозволів, робота по здійсненню дозвільної системи виконувалася одним із оперативних працівників за сумісництвом [14, с. 257-259].

З виданням наказу МВС СРСР № 0350 від 4 червня 1969 р. здійснення дозвільної діяльності покладалося на управління адміністративної служби міліції або відділи зовнішньої служби МВС (УВС) у республіканських, крайових та обласних центрах. У інших місцевостях роботу щодо здійснення дозвільної діяльності було покладено на органи внутрішніх справ миськрайвиконкомів. У органах внутрішніх справ, які не мали штатних працівників щодо здійснення дозвільної діяльності такі функції покладалися на інспекторів зовнішньої служби або оперативних інспекторів наказом по МВС. Дільничні інспектори міліції зобов'язувалися знати усі об'єкти дозвільної системи, які були розташовані на території їх обслуговування та здійснювати контроль за такими об'єктами у відповідні строки [15, с. 256-260].

На підставі аналізу нормативно-правових актів з питань організації здійснення дозвільної діяльності у радянські часи ми вважаємо, що головним завданням органів внутрішніх справ у сфері здійснення дозвільної системи було попередження випадків втрати та розкрадання предметів та речовин, щодо яких встановлено особливий режим користування, попередження порушень правил їх придбання, зберігання та перевезення, недопущення використання їх із злочинною метою або не за призначенням.

У Положенні, затвердженому наказом МДБ СРСР № 00607 від 16 серпня 1951 р., чітко вказано, що основною функцією підрозділів з видачі дозволів на зброю та копіювальні апарати є саме здійснення дозвільної діяльності у відношенні зброї, вибухових матеріалів, піротехнічних виробів, сильнодіючих отруйних речовин, поліграфічного устаткування, копіювальних апаратів, печаток та штампів [14, с. 258].

Аналіз наказів з питань врегулювання діяльності підрозділів дозвільної системи дозволяє нам виділити права, якими наділялися органи внутрішніх справ у разі виявлення порушень правил здійснення дозвільної системи [14; 15], такі як:

- закривати стрілецькі тири у випадках незабезпечення безпеки громадян, збереження зброї та боєприпасів, що знаходилися на зберіганні;
- забороняти підприємствам, установам та організаціям придбання, збут, продаж, зберігання та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, сильнодіючих отруйних та радіоактивних речовин, у випадках порушення порядку збуту, видачі, зберігання, обліку, використання та перевезення таких предметів та речовин, а також здійснювати вилучення зазначених предметів та речовин, опечатувати склади, бази та сховища;
- призупиняти повністю або частково діяльність піротехнічних підприємств, у разі незабезпечення ними безпеки працівників та інших громадян;
- анулювати дозволи на зберігання зброї, видані громадянам у разі порушення ними правил зберігання або використання такої зброї, а також у осіб, які систематично порушували громадський порядок, зловживали спиртними напоями, вживали наркотичні засоби без призначення лікарів, які страждали психічними захворюваннями, вилучати у них, відповідно до чинного законодавства, зброю та боєприпаси до неї;
- забороняти функціонування поліграфічних та штемпельно-граверних підприємств,

які були відкриті без відповідного дозволу; давати керівникам підприємств, установ та організацій обов'язкові для них приписи щодо усунення порушень правил функціонування поліграфічних та штемпельно-граверних підприємств, правил придбання, збуту, зберігання та використання поліграфічного устаткування, копіювальної техніки, шрифтів та матриць, із зазначенням строків виконання таких приписів.

- вимагати усунення від роботи осіб, які систематично порушують встановлені правила дозвільної системи;

- вилучати копіювальні апарати, на придбання яких не було відповідного дозволу органів внутрішніх справ;

- вилучати печатки та штампи виготовлені з порушенням встановленого порядку.

Серед чисельних обов'язків, покладених на органи внутрішніх справ, вважаємо за необхідне виділити обов'язок підрозділів дозвільної системи реєстрування або перереєстрування та обліку зброї, а також здійснення контролю за порядком її зберігання, використання, видачі дозволів на її придбання та зберігання. Як зазначалося раніше, деякими науковцями до складу компетенції включалися форми здійснення діяльності. Тому вважаємо за необхідне детальніше розглянути таку складову дозвільної діяльності органів внутрішніх справ у Радянські часи. Детальний аналіз Інструкції про роботу органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи, затвердженої наказом МВС СРСР № 0350 від 4 червня 1969 р., свідчить про те, що формам забезпечення дозвільної системи присвячений окремий розділ, який містить у собі 14 правових норм [15, с. 256-260].

Зазначалося, що основним засобом здійснення дозвільної діяльності у забезпеченні виконання правил дозвільної системи був гласний контроль, який здійснювався шляхом початкової та наступних перевірок.

Початковий прийом усіх складів, сховищ та приміщень для зберігання предметів та речовин, на які поширювалася дія дозвільної системи здійснювався комісіями у складі представників органів внутрішніх справ, пожежного, санітарного, гірничого нагляду (у залежності від характеру об'єкта) та зацікавлених організацій.

Наступні перевірки об'єктів, відповідно до зазначеної Інструкції, повинні були здійснюватися не менше ніж 1 раз на 3 місяці. У разі необхідності об'єкти за вказівкою начальника могли перевірятися частіше.

Основні завдання гласного контролю полягали у тому, щоб:

— попереджувати крадіжки предметів та речовин, на які встановлено дозвільну систему, та не допускати їх використання не за призначенням або із злочинною метою;

— виявляти осіб, прийнятих на роботу, пов'язану із зберіганням, перевезенням та використанням вказаних предметів та речовин, без відома міліції, з метою попередження проникнення на об'єкти осіб, що не викликали довіри та кримінальних елементів;

— виявляти порушення правил дозвільної системи, причини та умови, що сприяли таким порушенням та вживати заходів до їх усунення.

Під час здійснення перевірки органи внутрішніх справ мали звертати увагу на стан приміщень, їх устаткування, організацію охорони, наявність освітлення, сигналізації, загорожі, якісний склад кадрів охорони, її укомплектованість, озброєння, стан дисципліни серед особового складу охорони, знання ними своїх службових обов'язків, уміння поводитися зі зброєю, відповідність предметів та речовин, що зберігають на об'єкті інформації, вказаній у дозволі.

У випадку виявлення порушень представниками органів внутрішніх справ складався акт (у довільній формі), у якому викладалася сутність виявлених недоліків, пропозиції

та строки їх усунення. Один екземпляр акту передавався керівнику підприємства, установи чи організації, – інші представникам органів що здійснювали перевірку, для здійснення контролю за строками усунення недоліків.

У разі відсутності недоліків акт не складався, а про проведену перевірку працівник міліції доповідав рапортом.

Слід зазначити, що прийом громадян на роботу, пов'язану із зберіганням, охороною, перевезенням та використанням предметів та речовин, на які встановлено дозвільну систему здійснювався адміністрацією тільки за попереднім узгодженням з місцевим органом внутрішніх справ. Перед наданням такої згоди органи міліції зобов'язувалися перевірити осіб за оперативними обліками МВС (УВС), а за необхідності – і за оперативними обліками КДБ.

Перевірці за оперативними обліками підлягали тільки особи, діяльність яких буде безпосередньо пов'язана із зберіганням, охороною, перевезенням та використанням предметів та речовин на які поширювалися правила дозвільної системи. Звертаємо увагу, що не перевірялися за оперативними обліками: 1) працівники партійних та радянських органів під час оформлення дозволу на зберігання зброї; 2) начальники спецвідділів (спецчастин), міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій; 3) особи спецперевірка яких здійснювалася підприємствами, установами чи організаціями відповідно до законодавства.

У зв'язку з тим, що використання можливостей довірених осіб є найбільш ефективним засобом виявлення та розкриття правопорушень у сфері дозвільної системи (такі правопорушення, як правило, є латентними), тому вважаємо за необхідне виділити використання можливостей довірених осіб у окрему форму здійснення дозвільної діяльності. Зробивши комплексний аналіз компетенції органів внутрішніх справ у сфері дозвільної діяльності, вважаємо за доцільне детально розглянути організацію роботи працівників дозвільної системи органів внутрішніх справ. Інспектор, старший інспектор дозвільної системи або працівник, на якого було покладено виконання таких функцій, здійснював діяльність з урахуванням планів, розроблених на підставі оперативної обстановки [15, с. 256-260].

Слід звернути увагу на те, що органи внутрішніх справ могли здійснювати облік зброї як за спеціальним журналом, так і за картотекою. У разі картотечного обліку на кожний ствол нарізної зброї, що знаходилася на підприємстві, установі чи організації, або в індивідуальному користуванні громадян заповнювалася облікова картка.

Висновки. Аналіз спеціальної та наукової літератури дозволяє зробити висновок про те, що майже в усіх проведених раніше дослідженнях авторами розглядалися лише окремі проблемні питання правового регулювання та організації дозвільної діяльності органів внутрішніх справ. Навіть до теперішнього часу жодна з робіт не містить у собі системного аналізу та опису діяльності дозвільної системи у радянській державі. Будучи складовою частиною системи органів внутрішніх справ, підрозділи по здійсненню дозвільної діяльності за часів існування СРСР мали власні системні ознаки, які відрізняли їх від інших підрозділів та служб міліції.

Дозвільна діяльність міліції здійснювалася системою її апаратів та підрозділів, які виконували у межах своєї компетенції чисельні функції з видачі дозволів, а сукупність таких підрозділів й утворювала систему суб'єктів дозвільної діяльності. Розглядаючи систему підрозділів міліції, які здійснювали дозвільну діяльність, вважаємо за необхідне зазначити, що до числа системоутворюючих факторів можна віднести наступні системні ознаки.

Дозвільна діяльність у радянській державі здійснювалася сукупністю підрозділів,

які входили до складу органів внутрішніх справ, тобто вони поєднувалися системою організаційно-структурних зв'язків. Діяльність суб'єктів дозвільної системи мала впорядкований характер та здійснювалася на підставі сукупності нормативно-правових актів, які регулювали дозвільну діяльність та забезпечували єдність її змісту. Усі підрозділи дозвільної діяльності, були пов'язані не тільки структурними але й інформаційними зв'язками, під час здійснення постійної взаємодії.

Можна зробити висновок про те, що за часів існування радянської держави виділяються усі необхідні передумови розглядати сукупність таких функціональних підрозділів як самостійну галузеву службу органів внутрішніх справ — дозвільну систему міліції. Обґрунтування доцільності та ефективності такого організаційно-управлінського рішення має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. — М. : Юрид. лит-ра, 1988. — 320 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : у 2 т. / С. С. Алексеев, М. : Юрид. лит-ра, 1981. — Т.2. — 360 с.
3. Советское административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Е. В. Додин, Я. А. Здри и др. — М. : Юрид. лит-ра, 1977. — 544 с.; Майдыков А. Ф. Правовые и организационные основы осуществления функций управления в горрайорганах внутренних дел: учебное пособие / А. Ф. Майдыков. — М. : РИО Академии МВД СССР, 1978. — 68 с.
4. Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти / И. А. Азовкин. — М. : Юрид. лит-ра, 1971. — 272с.
5. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. — М. : Юрид. лит-ра, 1962. — 212 с.
6. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / О. В. Харитонов. — Х., 2004. — 197 с.
7. Тимашев Ю. П. Правовые и организационные основы деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел по контролю за оборотом оружия : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. П. Тимашев. — М., 1997. — 159 с.
8. Луговская А. В. Лицензионная деятельность милиции : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. В. Луговская. — Омск, 2000. — 220с.
9. Кириченко И. Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы / И. Г. Кириченко — К. : РИО МВД УССР., 1989. — 184 с.
10. Кириченко И. Г. Административно-правовые меры воздействия за нарушение правил разрешительной системы в отношении полиграфического оборудования: Учебное пособие / И. Г. Кириченко — К. : НИИРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1991. — 79 с.
11. Государственное управление и административное право / Ю.М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, и др. — М. : Юрид. лит-ра, 1978. — 360 с.
12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / гол. ред. кол. Ю.С. Шемшученко. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 5 : П-С. — 2003. — 736 с.
13. Лазарев Б.М. Компетенция высших органов управления / Б. М. Лазарев. — М. : Юрид. лит-ра, 1972. — 280 с.
14. Державний архів МВС України. Ф. 45 Накази, розпорядження, циркуляри, директиви, вказівки, постанови колегії (рішення протоколи) МВС СРСР. — 1939 — 1991. — Оп. 5. — Справа 311. — 374 с.
15. Державний архів МВС України. Ф. 45 Накази, розпорядження, циркуляри, директиви, вказівки, постанови колегії (рішення протоколи) МВС СРСР. — 1939 — 1991. — Оп. 1. — Справа 483. — 308 с.