

УДК 351.743+342.922

О. В. ДЖАФАРОВА,*кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ**навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДОЗВІЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Проаналізовано чинне законодавство з метою визначення дозвільних повноважень правоохоронних органів у сфері забезпечення громадської безпеки, що має спрямованість на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Радикальні перетворення у всіх сферах політичного та соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства і держави, створенням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Процеси демократизації суспільства і держави в Україні, рівність різних форм власності стали підставою для підприємницької активності фізичних та юридичних осіб, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт та послуг, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних технологій, предметів та речовин [1].

У зв'язку з цим постає необхідність дослідження дозвільних повноважень правоохоронних органів у сфері забезпечення громадської безпеки, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання останніх, обумовлена як недостатнім теоретичним розробленням, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи правоохоронних органів, які надаватимуть якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання поточних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Дискусійним є розуміння сутності категорії «повноваження», яка, на думку Г. В. Атаманчука, Ю. М. Старилова, О. П. Альохіна, Ю. М. Козлова, А. А. Кармолицького, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, є невід'ємною складовою компетенції [2; 3; 4; 5; 6], хоча деякі науковці підкреслюють синонімічний характер термінів «компетенція» та «повноваження» [7, с. 32]. Одні вчені під повноваженнями розуміють права та обов'язки [2; 3; 4; 5; 6], інші – лише права [8, с. 12]. Вважаємо, що терміни «повно-

важення» та «компетенція» ототожнювати не варто, оскільки повноваження – це права та обов'язки, а компетенція – це завдання, функції, права та обов'язки. Отже, за змістом поняття «компетенція» ширше і охоплює собою повноваження.

Варто зазначити, що термін «повноваження» має публічно-правову природу. Повноваження ґрунтуються переважно на владно-організаційних відносинах. Керуючись повноваженнями, державний орган завжди діє владно, виступає від імені держави. Це повною мірою стосується й дозвільних повноважень правоохоронних органів у сфері забезпечення громадської безпеки.

До елементів, які визначають владні повноваження, є їх, так би мовити, базисом, слід віднести: 1) наявність уповноважених суб'єктів, які, представляючи офіційно державну владу і виконуючи покладені на них завдання і функції, наділені правами та обов'язками, іншими засобами вираження та втілення в життя державних інтересів; 2) власне повноваження – вимоги, звернені до іншої сторони публічно-владних відносин; 3) забезпечення владного повноваження законом.

Таким чином, забезпечення громадської безпеки в державі є невід'ємною складовою частиною умов її існування, що обумовлюється і захищається чинним законодавством та відповідними законними актами. Слід зазначити, що в юридичній літературі донині відсутня чітка точка зору щодо застосування поняття «громадська безпека». У той же час громадська безпека є однією з тих соціальних категорій, які використовуються, напевно, усіма соціальними науками й нормами [9, с. 69].

Отже, громадську безпеку можна визначити як систему опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки суспільних відносин, що

регулюються юридичними, технічними й організаційними нормами з метою запобігання й усунення загрози для життя і здоров'я людей, матеріальних цінностей і навколишнього середовища [9, с. 72].

Забезпечення громадської безпеки досягається системою заходів правового, економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, які адекватні зарозам життєво важливим інтересам та цінностям. Тому ці заходи заздалегідь розробляються, плануються, доручаються конкретним виконавцям із наміром запобігти небезпеці від різного роду загроз [9, с. 72].

Узагальнюючи вищевикладене, можна відзначити, що громадська безпека є об'єктом дозвільної діяльності Департаменту державної автомобільної інспекції (ДАІ) МВС України та Департаменту громадської безпеки (ДГБ) МВС України, яка потребує більш досконалого й дієвого комплексу заходів щодо її забезпечення.

Спрямованість дозвільної діяльності ДАІ МВС України та ДГБ МВС України щодо створення належного стану громадської безпеки визначена чинним законодавством і стосується реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху та особливого порядку 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 [10].

Ознаками дозвільної діяльності ДАІ МВС України та ДГБ МВС України щодо забезпечення громадської безпеки можна назвати такі: 1) об'єктом є громадська безпека, предметом – безпека дорожнього руху і, як наслідок, безпека особи; 2) здійснюється певним суб'єктом – органом виконавчої влади, повноваження якого визначені чинним законодавством, а саме ДАІ МВС України та ДГБ МВС України; 3) є цілеспрямованою; 4) має організаційно-розпорядчий характер; 5) є підзаконною; 6) є державно-управлінською діяльністю; 7) реалізується у формі видачі документів дозвільного характеру.

Діяльність ДАІ МВС України та ДГБ МВС України зі здійснення дозвільної системи досить складна і різноманітна, як і будь-яка управлінська діяльність. Сутність її полягає у розробленні та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення шкоди, яку може бути заподіяно громадським та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного володін-

ня і використання об'єктів, на які поширюється зазначена система.

Таким чином, можна визначити, що дозвільна діяльність ДАІ МВС України включає наступні відносини з приводу надання документів дозвільного характеру, а саме: керування транспортними засобами; рух транспортних засобів із надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами, параметри яких установлені законодавством; проведення ремонту та реконструкційних робіт автомобільних доріг; проекти конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; подані у встановленому порядку пропозиції стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху тощо; рух транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; користування спеціальними звуковими та світловими пристроями; проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» ДАІ МВС України має наступні дозвільні повноваження: проводить державну реєстрацію (перереєстрацію) та облік призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування транспортних засобів усіх типів; приймає державні іспити на право керування транспортними засобами всіх категорій; видає реєстраційні і дозвільні документи на транспортні засоби, посвідчення водія; погоджує відповідно до вимог Закону України «Про дорожній рух», інших актів законодавства проекти на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, а також автозаправних станцій, станцій технічного обслуговування автомобілів, автостоянок, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг, проекти детального планування та забудови окремих територій населених пунктів, генпланів окремих забудов в населених пунктах, проекти комплексних транспортних схем та спорудження ліній міського електричного транспорту, бере участь в експертизі проектів генеральних планів населених пунктів; погоджує проекти конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього

руху, бере участь у випробуванні і прийманні зразків нових конструкцій цих транспортних засобів; видає в установленому порядку дозволи на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні, параметри і перелік яких встановлені Правилами дорожнього руху, державними стандартами, угодами про міждержавні перевезення небезпечних вантажів і здійснює контроль за дотриманням при цьому відповідними посадовими і службовими особами та громадянами норм, правил та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху; забезпечує організацію та контролює підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, веде облік суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять зазначену діяльність, видає їм в установленому порядку бланки свідоцтв про підготовку водіїв [10].

Здійснюючи дозвільну систему, ДГБ МВС України відповідно до законодавства України видає міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням дозволи на придбання, зберігання, перевезення й використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, вибухових матеріалів, вибухових речовин, засобів ініціювання; на відкриття та функціонування складів вибухових матеріалів, сховищ і баз, де вони зберігаються, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; громадянам – дозволи на придбання, зберігання й носіння вогнепальної мисливської, холодної зброї, пневматичної зброї [11; 12].

У свою чергу Департамент громадської безпеки МВС України має повноваження щодо видачі дозволів на: право ввезення з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міжурядових угод та договорів; придбання, зберігання, носіння та вивезення (за 5 днів до виїзду) з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї іноземним гро-

мадянам, а також ввезення ними зброї та боєприпасів в Україну за клопотанням міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України за погодженням із посольствами та іноземними представництвами країн, громадянами яких вони є, а з метою полювання, на конкретно визначений термін, – також за клопотанням користувачів земельних ділянок і мисливських угідь; відкриття та функціонування республіканських баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї [12].

Управліннями (відділами) громадської безпеки ГУМВС, УМВС України в областях здійснюються повноваження дозвільного характеру: відкриття та функціонування складів вибухових матеріалів і піротехнічних майстерень; право ввезення з-за кордону та вивезення з України мисливської, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї громадянам України; придбання, зберігання та носіння мисливської нарізної вогнепальної зброї громадянам України; придбання та зберігання відомчої вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї підприємствам, установам, організаціям [12].

Міськрайоргани внутрішніх справ мають повноваження видавати дозволи: придбання і перевезення вибухових матеріалів і засобів підризу; носіння і перевезення відомчої вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї; придбання, зберігання і носіння громадянами України мисливської гладкоствольної вогнепальної, пневматичної, холодної зброї; придбання, зберігання пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів правоохоронним органам, а також їх носіння працівникам цих органів [12].

Характеризуючи зміст дозвільних повноважень у сфері забезпечення громадської безпеки, необхідно вказати про контроль органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи. Варто підкреслити, що він містить у собі як перевірку об'єктів, так і обліково-реєстраційну, інформаційно-аналітичну роботу з вивчення й оцінювання стану справ на цих об'єктах, а також здійснення заходів щодо запобігання і виявлення порушень відповідних правил, їх усунення і покарання винних [13, с. 18]. Цей

контроль є зовнішнім, тобто поширюється на об'єкти незалежно від їх відомчого підпорядкування. У той же час вищестоящі органи внутрішніх справ контролюють діяльність щодо здійснення дозвільної системи нижчестоящими підрозділами, тобто забезпечують внутрішньо-системний контроль. Однак саме зовнішня діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи є головним напрямком діяльності в цій сфері.

Важливою складовою діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи є проведення широких профілактичних заходів, сутність яких полягає у профілактиці порушень правил дозвільної системи, що призводять до різних шкідливих наслідків, у тому числі і здійснення тяжких злочинів із застосуванням або використанням предметів і речовин, на які поширюється дозвільна система.

В організації роботи щодо здійснення дозвільної системи важливе значення має координація зусиль працівників дозвільної системи з іншими службами органів внутрішніх справ, тобто забезпечення внутрівідомчої взаємодії [14, с. 196–197]. Розвиток взаємозв'язків структурних підрозділів органів внутрішніх справ у сфері дозвільної системи

необхідно розглядати як важливу умову забезпечення ефективного контролю за дотриманням належної реалізації всіма суб'єктами її вимог.

Отже, характерними повноваженнями правоохоронних органів, які здійснюють дозвільну систему у сфері забезпечення громадської безпеки, можна назвати:

1) видачу дозволів на предмети дозвільної системи;

2) здійснення контролю і нагляду за дотриманням правил дозвільної системи, спрямованих на запобігання розкраданню особливо небезпечних предметів; недопущення їх використання в корисливих цілях; усунення порушень порядку використання зазначених предметів; здійснення заходів щодо реалізації обліково-реєстраційної, інформаційної та інших функцій у розглянутій сфері.

3) вживання заходів адміністративного впливу до порушників правил дозвільної системи;

4) взаємодія з державними органами, апаратами відповідних відомств та адміністрацій підприємств у проведенні спільних заходів з метою забезпечення дотримання встановлених державою правил дозвільної системи.

Список використаної літератури

1. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Харитонов. – Х., 2004. – 20 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 235 с.
3. Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
4. Административное право Российской Федерации. Ч. 1 / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. – М. : Теис, 1994. – 269 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
7. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 159 с.
8. Разаренов Ф. С. Административный надзор советской милиции : учеб. пособие / Ф. С. Разаренов, С. И. Котюргин. – М. : Акад. МВД СССР, 1979. – 70 с.
9. Джафарова О. В. Громадська безпека як об'єкт дозвільної діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС. – 2010. – № 2. – С. 66–73.
10. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 341. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341-97-%EF>.
11. Про затвердження Положення про дозвільну систему [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=576-92-%EF>.
12. Про затвердження 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 несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів

[Електронний ресурс] : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=z0637-98>.

13. Обидин В. С. Осуществление органами внутренних дел лицензионно-разрешительной системы и использование ее возможностей в борьбе с организованной преступностью / В. С. Обидин. – М. : Юрид. лит., 1996. – 189 с.

14. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ ; Еспада, 2000. – 368 с.

Надійшла до редколегії 04.03.2011

**ДЖАФАРОВА Е. В. РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Проанализировано действующее законодательство с целью определения разрешительных полномочий правоохранительных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, которая имеет направленность на реализацию прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

**DZHAFAROVA O. PERMISSIVE PLENARY POWERS OF LAW ENFORCEMENT
AUTHORITIES IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY PROVIDING**

The current legislation with the aim of determination of permissive plenary powers of law enforcement authorities in the field of public safety providing, which has an orientation on realization of rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons is analyzed.

УДК 342.95

О. А. ЗАДИХАЙЛО,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права

Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ**

Проаналізовано проблемні питання організації та діяльності адміністративних комісій, що виникають у зв'язку з прогалинами в чинному законодавстві, та окреслено шляхи їх вирішення.

Ефективне функціонування механізму державного реагування на адміністративні проступки багато в чому залежить від діяльності органів адміністративної юрисдикції, які його представляють. Серед цих органів досить широкі повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення мають адміністративні комісії, які у переважній більшості створюються і діють при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад.

Різні аспекти організації і діяльності адміністративних комісій тією чи іншою мірою досліджувались у працях Д. М. Бахраха, І. А. Галагана, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, Л. М. Розіна, Н. Г. Салішевої, В. Д. Сорокіна, М. С. Студенікіної, О. М. Якуби тощо. Вказані автори зробили значний внесок у розроблення теоретичних проблем організації та діяльності адміністративних комісій, сформулювали низку пропозицій щодо удосконалення їх роботи.

Разом із тим слід зауважити, що переважна більшість наукових досліджень з даної проблематики проводилась у 60–80-х роках минулого сторіччя, тобто ще за часів існування Радянського Союзу. На жаль, в Україні на сьогодні майже відсутні наукові розробки та дослідження з питань правового регулювання діяльності адміністративних комісій. Утім, рівень правової регламентації діяльності зазначених органів адміністративної юрисдикції не можна вважати задовільним.

За роки незалежності в Україні відбулися кардинальні політичні, економічні та соціальні реформи, які супроводжувалися значними змінами в законодавстві країни. Проте активна нормотворча робота останніх років лише частково торкнулася діяльності адміністративних комісій. Положення про адміністративні комісії України було затверджено Указом Президії Верховної Ради УРСР ще у 1988 р. [1] й досі