

Контроль та нагляд

як засоби забезпечення законності
в сфері діяльності підрозділів
дозвільної системи Міністерства
внутрішніх справ України



П. М. Коробчук

здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

Розглядається проблема забезпечення законності в сфері діяльності підрозділів дозвільної системи МВС України. Автор висвітлює аспекти негативного впливу на обіг зброї, розглядає окремі відносини в сфері діяльності дозвільної системи, пропонує подальше вдосконалення організаційно-правового забезпечення підвищення ефективності діяльності підрозділів органів внутрішніх справ у сфері дозвільної системи з метою зміцнення громадського порядку та громадської безпеки суспільства.

Ключові слова: дозвільна система, громадська безпека, громадський порядок, законність, контроль, нагляд, вогнепальна зброя.

Рассматривается проблема обеспечения законности в сфере деятельности подразделений разрешительной системы МВД Украины. Автор освещает аспекты негативного влияния на обращение оружия, рассматривает отдельные отношения в сфере деятельности разрешительной системы, предлагает дальнейшее усовершенствование организационно-правового обеспечения повышения эффективности

деятельности подразделений органов внутренних дел в сфере разрешительной системы с целью укрепления общественного порядка и общественной безопасности общества.

Ключевые слова: разрешительная система, общественная безопасность, общественный порядок, законность, контроль, надзор, огнестрельное оружие.

Після набуття Україною статусу незалежної держави актуальними стали питання розбудови правової держави, державних інститутів та громадських установ; вибір форм власності та шляхи її реалізації; визначення ідей, концепцій, поглядів та програм, які спрямовані на консолідацію суспільства у вирішенні поставлених завдань в політичній та соціально-економічній сферах. Це позитивно впливало б на виховання високодуховної особистості й формування правосвідомості громадянського суспільства.

Головними напрямками в державотворенні повинні стати принципи побудови демократичної, соціально-правової держави, в якій домінуюче місце займали б загальнолюдські цінності, де б забезпечувалися та гарантувалися державою права і свободи кожної людини, де відносили в усіх сферах суспільного життя ґрунтувалися б на законності [1].

Законність – це державно-правовий режим, що передбачає наявність законів, які виражають волю народу і відображають об'єктивні закономірності суспільного розвитку; це – однозначне розуміння, застосування, безумовне та чітке виконання законів і оснований на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями [2].

Забезпечення режиму законності державою досягається завдяки наявнос-

ті системи гарантій, які включають політичні, економічні, ідеологічні та організаційні передумови розвитку суспільства. І тільки в гармонійному поєднанні цих складових окрема система і суспільство загалом спроможні на досягнення позитивних результатів та свого прогресивного розвитку.

Велике значення надається дотриманню законності в сфері діяльності підрозділів дозвільної системи МВС. Адже в цій сфері існує особливий порядок набуття прав на вогнепальну, холодну, пневматичну зброю, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджені гумовими кулями, боеприпаси до них, вибухові матеріали, на відкриття та функціонування підприємств, майстерень, де виготовляються та зберігаються ці предмети, матеріали та речовини. У разі недотримання підприємствами, організаціями, громадянами правил виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку та використання вказаних предметів, матеріалів та їх функціонування може бути заподіяна шкода інтересам держави і суспільству та порушена безпека громадян. Тому контроль і нагляд мають велике значення в забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки, є надійними факторами в досягненні законності.

Існування і функціонування будь-якої системи, в тому числі дозвільної, зумовлюється впорядкуванням зв'язків між її елементами, керуючим суб'єктом і керованим об'єктом та досягається за допомогою управління. Ефективність, злагодженість системи управління значною мірою залежить від наближення інтересів суб'єкта управління і керованого об'єкта, тобто держави та всіх інших суб'єктів сфери соціальних відносин. Вищою формою еволюційного розвитку управління є соціальне управління. А основоположним принципом управління, як за-

значає В. Б. Авер'янов, є принцип зворотного зв'язку, коли відхилення системи від певного стану, тобто від заданого режиму, слугує цілям формування і реалізації керівного впливу [3]. Складовими елементами управління, які забезпечують реалізацію зворотного зв'язку системи, є контроль та нагляд.

Слово «контроль» – від франц. «controle» означає перевірку або спостереження з метою перевірки. У свою чергу французьке «controle» – від латин. «contra» – префікс, що означає протидію, протилежність тому, що означає друга частина слова, та «role» – міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь, виконання якоїсь дії. У повному обсязі слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має значення протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [4].

Слід вказати на необхідність гармонійного поєднання змісту двох частин цього слова. Як недостатня протидія відхиленню функціонування системи, так і надмірний вплив призводять до нераціонального її використання чи діяльності. А саме «міра» протидії відхиленню параметрів від заданих поверне систему в необхідне, закономірне русло її діяльності, в правове поле.

Так, наприклад, згідно з п. 3 Наказу МВС України № 622 від 1998 р. з метою запобігання порушенням порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку, охорони та використання зброї об'єкти дозвільної системи обстежуються інспекторами дозвільної системи та дільничними інспекторами міліції щоквартально, а об'єкти, де зберігається та використовується 20 чи більше одиниць зброї – щомісячно [5]. Встановлено оптимальний, фіксований термін. Зменшення терміну перевірки об'єктів може викликати лише порушення ритму їх ді-

яльності, а збільшення цього терміну – призвести до зловживань.

Інший підхід виявляє орган управління щодо встановлення порядку перевірки співробітниками міліції умов зберігання зброї її власниками за місцем їх проживання.

Відповідно до цього ж наказу перевірка порядку зберігання зброї громадянами в домашніх умовах проводиться не менше одного разу на рік. Встановлено лише обмеження в мінімальній кількості таких перевірок, але не визначено максимальної їх кількості за певний період, що надає контролюючому органу право самому визначати частоту перевірок [6]. На це впливає багато чинників. Зокрема, кількість перевірок умов зберігання зброї за місцем проживання їх власників обумовлюється метою забезпечення громадської безпеки під час відвідування країни делегаціями, іншими представництвами закордонних держав; проведенням, спортивних, культурно-масових заходів на території, що прилягає до місць проживання власників зброї; наявністю інформації щодо можливості здійснення правопорушень власниками зброї та іншими факторами.

Повинна визначатися також і доцільність перевірок. Тому при проведенні періодичних загальнодержавних чи місцевих громадських заходів немає необхідності турбувати кожного разу всіх власників, а варто зосереджуватися на тій категорії, що потребує згідно з нормативно-правовим документом перевірки. Це ті власники зброї, які більше року не перевірялися за місцем проживання, чия характеристика не визначена, які нетривалий час проживають на даній території у зв'язку з переїздом, викликають занепокоєння своєю поведінкою. Здійснення профілактичних заходів покладено на підрозділ дільничних інспекторів, які повинні володіти інформацією

про ситуацію на ввіреній їм території. Такий підхід у визначенні контролюючого суб'єкта для перевірки умов зберігання зброї громадянами та їх характеристики об'єктивно зумовлений.

Щодо перевірки наявності умов зберігання зброї, характеристики за місцем проживання громадян, які вперше звернулися до дозвільної системи із заявою про надання їм дозволу на придбання та зберігання зброї, на наш погляд, доцільно внести доповнення до цього наказу про покладання зазначених вище обов'язків на співробітників дозвільної системи та дільничних інспекторів міліції при здійсненні комісійної перевірки.

В такому підході найбільш ефективно може проявитись професійність співробітників, дільничних інспекторів міліції та дозвільної системи щодо встановлення характеристики громадянина і визначення наявності умов зберігання зброї з подальшим прийняттям рішення у відповідності з чинними нормативними актами.

Щодо запобігання порушенням з боку контролюючого суб'єкта орган управління наголошує, що контроль за зберіганням вогнепальної зброї, яка належить громадянам, здійснюється у відповідності із суворим дотриманням законності.

З наукової точки зору існують різні підходи до тлумачення поняття «контроль». Зокрема, контроль розглядається як принцип, як форма, як метод діяльності.

Ми поділяємо погляди О. Ф. Андрійко на оцінку контролю, що це – багатопланове, багатогранне явище [7].

Це стосується і діяльності органів внутрішніх справ в сфері дозвільної системи. Контроль може розглядатися як функція управління, тобто бути частиною організаційної, управлінської та виробничої діяльності, як засіб забезпечення законності та дисципліни.

Так, упорядкування відносин між керуючим суб'єктом та керованим об'єктом проходить у два етапи. Перший етап полягає в підготовці правової бази. На другому етапі відбувається реалізація правових норм у практичній діяльності як суб'єктів, так і об'єктів правовідносин.

Як на першому, так і на другому етапах, контроль має сприяти ефективному досягненню поставлених завдань.

Другий етап уже є контрольним результатом ефективної діяльності певної системи щодо першого етапу, тобто результати практичної діяльності можуть показати адекватність, відповідність прийнятих норм суспільним потребам, а також, наскільки ефективно вони працюють.

Наприклад, упродовж дії Наказу МВС України № 379-2000 р., який регламентував обіг пістолетів та револьверів вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими кулями (спецпристроїв), зміст його у частині визначення суб'єкта, якому надається право на придбання та носіння даного виду зброї, змінювався, періодично доповнючись новим переліком осіб [8].

Введенням в дію згаданого наказу державними органами переслідувалася головна мета в забезпеченні безпеки осіб, які в своїй діяльності найбільше потребують захисту з боку держави.

Так, якщо на початку введення в дію цього наказу суб'єктами зазначеної категорії були особи правоохоронних структур, члени їхніх родин, то в подальшому до них долучилися державні службовці, члени добровільних народних дружин (ДНД), журналісти.

Загальновідомо, що там, де існують певні переваги в реалізації можливостей, обмеження в наданні окремих матеріальних благ деяким громадянам можуть створювати певні умови для зловживання.

Тому при підготовці нормативного акта необхідно звертатися до моделювання різних ситуацій, які не породжували б негативних наслідків при реалізації відповідних законів.

Щодо прийняття зазначеного наказу про обіг спецпристроїв в сфері дозвільної системи, необхідно передбачити і виключити такі негативні ситуації, які могли б проявитися при наданні дозволів на придбання даної зброї окремим громадянам, котрі тільки формально, а не фактично мали на це право. Наприклад, громадяни стають членами добровільної дружини по охороні громадського порядку, набувають право на придбання та носіння спецпристроїв, але в подальшому припиняють виконувати функції членів ДНД. Однак, про цей факт керівництво даної організації не надсилає інформації до органів внутрішніх справ. Обривається ланцюжок зворотного зв'язку у формі контролю, що призводить до ряду правопорушень.

Завдання законодавця полягає в утворенні такої норми, чи внесенні відповідних змін до вже існуючої норми, яка б передбачала таку процедуру дій суб'єктів, що виключає негативні наслідки.

Враховуючи вище зазначене, на наш погляд, необхідно внести до відповідних нормативних актів МВС доповнення, яке покладало б обов'язок на заклади, що клопочуть перед органами міліції про надання дозволів на придбання спецзасобів громадянам, які працюють у них чи виконують функції по охороні громадського порядку, у разі їх звільнення надавати про це інформацію до відповідних органів.

Ефективна діяльність будь-якої системи досягається завдяки проведенню оперативного, всестороннього, повного та глибокого контролю її функціонування з метою виявлення недоліків, встановлення причин їх виникнення

та здійснення комплексних заходів щодо їх усунення.

В сфері діяльності дозвільної системи бере участь широке коло суб'єктів відносин. Перша група – це державні органи виконавчої влади, на які покладені функції з організації, управління, контролю та охорони з метою забезпечення функціонування суб'єктів по окремих напрямках їх діяльності. До другої групи належать організації, підприємства, заклади як державної, так і приватної форм власності, а також громадяни.

Впорядкування відносин між суб'єктами, організація неухильного виконання законів всіма учасниками відносин – це складна за змістом діяльність, що вимагає від керуючого суб'єкта не тільки зовнішньої ретельної активності, а й напруженої внутрішньо-організаційної роботи.

Дозвільна система в структурі органів міліції включає підрозділи, які знаходяться у вертикальному та горизонтальному підпорядкуванні, наділені певним обсягом прав та функціональних обов'язків, мають свою структуру, працюють у відповідному режимі.

При вертикальному підпорядкуванні підрозділи дозвільної системи перебувають в родовому відношенні, а контроль, як управлінська функція, має спеціальне предметне спрямування, направлене на глибоку перевірку виконання поставлених завдань та націлене на попередження й виявлення правопорушень в конкретній діяльності.

Горизонтальна підпорядкованість передбачає перебування підрозділу дозвільної системи в структурі підрозділів районного, міського чи обласного рівнів з різними повноваженнями, правовими та функціональними обов'язками. При такому підпорядкуванні контроль зосереджується на загальному стані системи, на дотриманні законності співробіт-

никами при виконанні функціональних обов'язків.

Ці фактори вказують на складну будову дозвільної системи, що потребує підвищених вимог до управління та скоординованих дій її складових. Особлива роль тут покладається на контроль та нагляд.

Оскільки ідеальної системи не може бути ні в природі, ні в суспільстві, то процес її вдосконалення повинен носити творчий характер, знаходитись в постійно діючому режимі, проводиться за допомогою контролю та нагляду. Домінантою її має бути дотримання законності.

На сучасному етапі діяльності МВС, з урахуванням динаміки розвитку суспільних відносин, виникає потреба в реорганізації дозвільної системи та виведенні її з підпорядкування Департаменту громадської безпеки (ДГБ).

Відокремлення дозвільної системи в структурі МВС на сьогодні зумовлено:

- визначеними в Конституції України пріоритетами у забезпеченні захисту основних прав та інтересів громадянина;
- підвищеними вимогами до забезпечення безпеки громадян;
- складною структурою підпорядкування підрозділів;
- залученням особового складу підрозділів на виконання завдань, невластивих їх функціональним обов'язкам.

Такий підхід дозволить ефективно поєднати завдання підпорядкованих структур, скоординувати їх діяльність на основі контрольних результатів та аналітичних узагальнень.

Однак, якою б досконалою не була система, без зворотного зв'язку вона не може ефективно функціонувати.

В суспільному розвитку все взаємопов'язано та взаємообумовлено. В суспільстві, в якому громадянин матеріально забезпечений, розвинуті духовно-моральні цінності та панує висока

правова культура, практично немає місця для правопорушень. Нині наша держава та суспільство перебувають у стані перебудови. Приймаючи законодавство, яке б регулювало відносини в сфері дозвільної системи на даному етапі, необхідно звернутись до досвіду іноземних країн, врахувати попереднє законодавство нашої країни, взяти до уваги реальний стан в усіх сферах розвитку суспільства. Вдосконалюючи законодавство з метою ефективного розвитку суспільних відносин, необхідно постійно проводити збір та аналіз інформації, результатів реалізації положень діючого законодавства, виявляти умови та причини, які можуть спричинити негативні наслідки, та намітити заходи щодо їх недопущення.

Закономірно впливає потреба в посиленні ролі аналітично-інформаційних контролюючих систем в органах внутрішніх справ. Така форма взаємодії дає змогу гармонійно поєднувати управлінсько-координаційні та контрольно-аналітичні функції, оперативно відслідковувати діяльність всієї системи від низового до верхнього рівнів. А для проведення послідовної політики контролю з метою координації систем необхідне збереження єдності її органів управління та контролю. Отримані в ході такої діяльності результати матимуть велике значення не тільки в правотворчій, а і в повсякденній діяльності підрозділів.

Правовою основою здійснення контролю в сфері дозвільної системи є «Закон про міліцію», «Положення про дозвільну систему», Наказ МВС України № 622 від 21.08.1998 р., Постанова КМ України № 706 від 1993 р., Наказ МВС України № 17 та ін.

Для проведення повної, всебічної та глибокої перевірки контролюючий орган повинен знати предмет перевірки, відповідно до цього залучати спеціаліс-

тів, в тому числі на громадських засадах. Як правило, контролюючий орган перевірку повинен починати із ознайомлення з документацією, правовим статусом підрозділу, розподілом функціональних обов'язків, режимом роботи, станом облікової документації. Результати перевірки та сформовані на їх основі висновки покажуть рівень ефективності функціонування системи, а також допоможуть визначитись із відповідністю призначення того чи іншого співробітника на ту чи іншу посаду, раціональність розподілу функціональних обов'язків.

У дозвільній системі існує великий перелік посад, кожна з яких за своїми функціональними діями має особливі направлення. Це – організаційні, організаційно-виконавчі, технічні. Підбір співробітників на посади має проводитись із врахуванням їхніх професійних та індивідуальних якостей. Адже кожен громадянин – це певна індивідуальність зі своїми особливостями.

Доцільно, щоб співробітник дозвільної системи мав високий інтелектуальний рівень, був культурним, духовно розвинутим, толерантним у спілкуванні.

Такий співробітник під час перевірки за місцем проживання власника зброї своєю толерантністю локалізує можливі незручності своїм неочікуваним візитом, який певним чином порушує спокій громадянина, і отримує дозвіл на реалізацію свого візиту.

В той же час функціональні обов'язки, які передбачають постановку, зняття та ведення обліку зброї, вимагає від співробітника наявності таких якостей, як уважність, наполегливість, вміння зосередитись, сконцентрувати увагу. Неточні, неправильні дані про зброю, внесені в інформаційну базу, не дадуть можливості вчасно та ефективно проводити профілактичні заходи стосовно забезпе-

чення громадського порядку й безпеки громадян.

В даному випадку контроль виконує організаційно-управлінську функцію, допомагає в підборі та закріпленні за співробітниками посад, які найкращим чином відповідають їхнім діловим якостям.

О. Ф. Андрійко у науковій праці «Контроль і адміністративна відповідальність у сфері державного управління» зазначає: «...характер контролю і заходи, які їх супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку.

Створюючи сильну дієздатну державу, потрібно виходити з її основного призначення – захищати права і свободи своїх громадян. Для досягнення цієї мети необхідні відповідні організаційно-правові механізми, які не лише могли б слугувати захистом цих прав, а й впливали б на саму владу, скеровуючи її дії на виконання поставлених завдань. Не секрет, що за певних умов держава та її органи можуть протистояти суспільству і нехтувати проголошеними принципами. Контроль як засіб у механізмі стримувань та противаг у діяльності державних органів, функціях громадянського суспільства має запобігати такому протистоянню» [9].

Таким чином, велике значення контрольна функція набуває при забезпеченні законності в діяльності співробітників дозвільної системи при виконанні ними своїх функціональних обов'язків, особливо в реалізації громадянами своїх прав. А в повноті реалізації конституційних прав та свобод громадян перевіряється ефективність виконання нормативно-правової бази, управлінсько-організаційної, контрольної діяльності державних структур.

Реалізація громадянами своїх прав здійснюється в різних формах. Це – пись-

мові та усні звернення до державних установ про набуття чи припинення прав та обов'язків. Контролюючий орган, проводячи перевірку діяльності посадових осіб, перевіряє терміни, повноту та зміст розгляду заяв, клопотань і скарг.

Особливу увагу необхідно звертати в ході перевірки на підстави та мотиви відмови співробітниками дозвільної системи фізичним та юридичним особам в реалізації їхніх прав, на повноту та відповідність чинному законодавству зібраного матеріалу.

Несумлінне ставлення до виконання своїх службових обов'язків призводить не тільки до порушення прав та свобод громадян, а й до порушення громадського порядку та їх безпеки. Це може проявитися в неналежній перевірці умов зберігання зброї за місцем проживання її власника, видачі йому дозволу на зберігання та носіння зброї при незабезпеченні умов її зберігання (відсутній або несправний металевий сейф, відсутня сигналізація), в неповному обсязі виявлення та встановлення обставин, які дають характеристику громадянина за місцем його проживання (невстановлення факту схильності його до зловживання спиртними напоями та до порушення правил побуту чи громадського порядку).

Неналежне виконання співробітником міліції своїх функціональних обов'язків при реалізації прав одних громадян, сприяє порушенню права інших громадян на особисту безпеку. Це може проявитися в неправомірному використанні зброї, наприклад, застосування її в сімейних сварках, на побутовому ґрунті, у громадських місцях із хуліганських мотивів, та використанні в злочинних цілях. Завдяки своєчасному виявленню та усуненню недоліків при проведенні контролю виявляються та упереджуються події – настання правопорушень в сфері обігу зброї.

Серед питань, на які необхідно звертати увагу під час проведення контролю, слід виділити результати роботи співробітників підрозділів, якість виконання поставлених завдань.

Велике значення кожної перевірки має націленість її на своєчасне виявлення недоліків та проблем, які існують в роботі підрозділу, і особливо важливо своєчасно сконцентрувати зусилля та об'єктивно визначити час, засоби і можливості їх усунення. Такий підхід позитивно сприятиме формуванню у співробітників почуття відповідальності. А висвітлення роботи окремих співробітників чи підрозділів, які мають позитивні результати роботи, дасть змогу поширити їх досвід, стане запобіжним засобом від помилок та упущень в організації роботи в інших підрозділах.

Завдяки контрольним функціям можна виявити рівень та глибину відповідності закладених правових норм тим соціальним процесам, що протікають у суспільстві, ступінь адекватності сприйняття керованими об'єктами, управлінського впливу суб'єкта управління.

Аналізуючи події, пов'язані із володінням і застосуванням спецпристроїв, причини, умови і наслідки їх настання, можна констатувати:

- наявність правового нігілізму в певній частині населення;

- низький культурний та морально-духовний рівень громадян;

- правосвідомість та правова культура членів суспільства також знаходиться на низькому рівні;

- у значної частини суспільства завищена самооцінка;

- відсутність гармонійного поєднання прав і свобод інших громадян з особистими правами та свободами при їх реалізації;

- неадекватність застосування засобів, методів у локалізації конфліктних ситуацій.

Наведені висновки свідчать про не-ефективність дій управлінсько-контрольних заходів у регулюванні суспільних процесів, необхідність удосконалення законодавства щодо регулювання відносин у вказаній сфері.

Загалом на сучасному етапі спостерігається тенденція погіршення становища в сфері обігу зброї. А саме: збільшилась кількість фактів втрати і викрадення зброї, особливо засобів самооборони. Однією із причин цього негативного явища є порушення власниками зброї правил її зберігання та носіння.

Так, наприклад, почастишали випадки викрадення зброї із особистого автотранспорту громадян в результаті проникнення до нього сторонніх осіб шляхом розбиття вікон, зламування та сканування замків. Ці події є результатом нехтування власниками зброї вимогами законодавства.

Якщо у разі втрати чи викрадення вогнепальної зброї через халатність власників при її зберіганні, що спричинили негативні наслідки, передбачена кримінальна відповідальність, то відносно громадян, які порушують правила зберігання спецзасобів, не передбачено ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності.

Ці фактори повинні враховуватися в правотворчій та правозастосовчій діяльності, вказувати на необхідність встановлення правової відповідальності за допущення зазначених правопорушень.

Неправомірне використання зброї її власниками викликає стурбованість у суспільстві та в державних органах. Непоодинокі випадки застосування зброї в громадських місцях та на побутовому ґрунті з порушенням правил її використання. В більшості випадків їх учасники перебували в стані алкогольного сп'яніння, коли їхні дії були зумовлені імпульсивністю та емоційністю, не мали обґрунтованих мотивів.

Виникає потреба посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за здійснення громадянами правопорушень у сфері обігу зброї та ввести відповідальність за правопорушення в результаті застосування спецзасобів. Це формуватиме в громадян відчуття необхідності дотримання законів та сприятиме вихованню в них правової культури. Контроль у цих відносинах виконує правоохоронну функцію.

Однак, на наш погляд, не менш ефективним засобом регулювання суспільних відносин в забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки може бути профілактична функція контролю. Її сутність повинна виражатись у відстеженні та аналізі як загальних процесів у суспільстві, так і окремих її складових. Наскільки суспільна мораль, нетерпимість до негативних подій буде впливати на індивідуальні вчинки громадянина, настільки позитивними будуть суспільні відносини.

Великого значення щодо обігу зброї профілактична функція контролю набуває у відносинах правоохоронних органів та організацій, підприємств, установ державної і приватної форми власності та громадян. Особливістю для вказаних суб'єктів є дотримання ними положень нормативних актів.

Так, згідно з Наказом МВС України № 622 від 1998 р., основними завданнями органів внутрішніх справ є запобігання порушенням порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення, використання зброї та боеприпасів, попередження випадків їх втрат, крадіжок, використання не за призначенням та з протиправною метою [10].

Складність виконання такого завдання зумовлена тим, що проходження зброї від виробника до споживача здійснюється у декілька етапів.

В чому може проявитися антидержавна, антисоціальна сутність обігу зброї в цьому випадку?

Це – незаконний обіг зброї, протиправне її використання, в тому числі і в злочинних цілях.

Тому головне завдання контрольних та наглядових органів полягає у недопущенні надходження зброї до незаконного обігу.

Контролюватись повинні не тільки процеси виробництва, зберігання, перевезення чи реалізації, а й процес переходу зброї від одного суб'єкта до іншого.

На сучасному етапі зброя проходить від виробника до споживача через торговельну мережу. Практика свідчить, що правила зберігання, перевезення, реалізації зброї в магазинах практично виключають випадки переходу її в незаконний обіг. Але під час надходження зброї від виробника до торговельної мережі, від останньої до споживача, може бути місце виходу її з-під контролю.

Наприклад, громадянин, який отримав дозвіл на придбання певного виду зброї, повинен у встановлений термін її придбати та зареєструвати, чи повернути невикористаний дозвіл до органу міліції, який видавав цей дозвіл. Особливо ефективність контролю повинна проявитися тоді, коли за певних причин громадянин, що придбав зброю, відповідно до вимог законодавства у відведений термін і встановленому порядку не зареєстрував її. Тому управління інформаційних технологій, до яких надходить із торгівлі інформація про продаж фізичним особам зброї, повинні ретельно та своєчасно звіряти ці дані з даними про реєстрацію зброї на громадян, що надходить до них із органів міліції. На незареєстровану зброю управління інформаційних технологій повинні направляти інформацію до того органу міліції, який видавав громадянину дозвіл на її придбання.

Незважаючи на подвійний контроль, як з боку органів, що видають дозволи, так і з боку інформаційних центрів, які контролюють ці процеси, можуть виникати недоліки в обліку та обігу зброї. Це вказує на необхідність посилення поточного контролю, в результаті якого буде відслідковуватися відповідність виданих дозволів на придбання зброї та кількість придбаної та зареєстрованої зброї.

Наявність в обігу незареєстрованої сучасної зброї підтверджується фактами звернення громадян в органи міліції під час проведення місячників добровільної задачі та реєстрації зброї і боеприпасів із заявами про її реєстрацію.

Беручи до уваги вищезазначені проблеми, необхідно вказати на значну роль в забезпеченні законності та запобіганні правопорушенням обігу зброї, в тому числі недопущення незаконного обігу зброї, адміністративного нагляду. Ефективність цієї форми діяльності проявляється у виявленні правопорушень через оцінювання стану справ у відповідній сфері.

О. Ф. Андрійко вказує, що нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру. На його погляд, в майбутньому функції контролю повинні перейти до нагляду та моніторингу [11].

Ми частково поділяємо такі погляди. У вік високого розвитку інформаційних технологій достатньо відстежувати інформацію на «вході» та на «виході» окремих підконтрольних систем. Це може стосуватися вище зазначеного механізму обігу зброї від виробника до споживача, перебування на обліку зброї у підрозділах. Позитивною рисою цього виду контролю є невтручання у виробничний процес, оперативність отримання необ-

хідної інформації з метою відповідної кореляції системи.

Але там, де нарівні з правовими нормами існують технічно-правові норми, там повинен функціонувати безпосередній контроль.

Наприклад, перевірити відповідність дотримання правил зберігання зброї громадянами вимогам нормативних актів можна тільки при безпосередньому відвіданні місць проживання їх власників. В ході перевірки встановлюється ряд обставин, в тому числі: наявність металевого сейфа, справність замків, дотримання правил зберігання зброї (вона зберігається за місцем проживання чи в іншому місці, наприклад, в гаражі; в металевому сейфі чи в шафі для білизни тощо).

Ці ж питання стосуються й інших об'єктів та суб'єктів дозвільної системи. Зокрема, перевірити дотримання правил зберігання та реалізації зброї в торговельній мережі можливо тільки при безпосередньому огляді приміщень, сейфів з метою встановлення їх технічних параметрів. Неможливо «промоніторити» товщину стінок сейфа, кількість та справність замків у ньому, наявність та опис зброї в сейфі, не проводячи безпосередньо їх обстеження.

На наш погляд, ефективний зворотний зв'язок в сфері управління можна досягнути при поєднанні різних форм спостереження. В сфері дозвільної системи, крім контролю, розглянутого нами, суттєве місце займає адміністративний нагляд.

Науковці розглядають нагляд як форму діяльності спеціально уповноважених органів по здійсненню цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. При цьому суб'єктами здійснення нагляду є державні органи [12]. Суб'єкти нагляду здійснюють тільки перевірку до-

тримання спеціальних правил, встановлених для об'єктів, які перебувають під наглядом і організаційно їм не підпорядковані. Суб'єкти контролю перевіряють не тільки дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Такий контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами, як підпорядкованими, так і не підпорядкованими цим органам [13].

Розглядаючи поняття «контроль» та «нагляд», необхідно зазначити, що вони переважно тотожні, їм властиві одні й ті ж ознаки, а також цілі та поставлені перед ними задачі.

Однак форми та методи в реалізації контрольних та наглядових функцій мають свої особливості. Із вищевказаного слід зазначити також і те, що нагляд не тільки є похідним від контролю, а й має обмежене коло функцій.

На нашу думку, суттєвою, і чи не найголовнішою, відмінністю контролю від нагляду є можливість управлінського впливу першої на функціонування системи з метою повернення до заданих первинних параметрів у разі виявлення їх відхилень та порушень. За всіма іншими ознаками контроль і нагляд мають схожі властивості. Щодо суб'єктів, то органи, що здійснюють внутрішнє спостереження, наділені контрольними повноваженнями, а ті, що здійснюють зовнішнє спостереження – наглядовими.

Тільки в гармонійному поєднанні різних способів і методів контролю та нагляду можна досягнути ефективних результатів функціонування будь-якої системи.

Важливе місце в забезпеченні правопорядку і законності в сфері діяльності дозвільної системи посідає інформа-

ційний контроль. Профілактична особливість його для суспільства проявляється у визначенні певної форми, способу поведінки громадян в тій чи іншій ситуації на основі наданої інформації. Зміст інформаційного контролю полягає в перевірці відповідності наданої інформації потребам суспільства, в ступені її сприйняття громадянами.

Важливим фактором інформування державними органами населення щодо прийнятих законів, нормативно-правових актів, проведення певних заходів є вибір їх форм та методів, в результаті яких визначається правильний, ефективний спосіб дій підпорядкованих суб'єктів та громадян.

Так, наприклад, рівень зростання чи спад злочинності в сфері дозвільної системи вказує не тільки на наявність чи відсутність ефективної правової бази та позитивної чи негативної діяльності правоохоронних органів, а й на наявність чи відсутність висвітлення в засобах масової інформації подій, випадків, пов'язаних із втратою, викраденням зброї, причини і умови щодо їх виникнення, виявлених під час контролю.

Особливе профілактичне значення інформаційний контроль набуває під час проведення місячників добровільної здачі та реєстрації зброї і боєприпасів. Важливо не тільки заздалегідь поінформувати громадян про проведення вказаних заходів, а й висвітлити особливість умов їх проведення, зокрема, вказати про звільнення власників незаконної зброї від адміністративної чи кримінальної відповідальності за умови добровільної її здачі під час проведення місячника.

Інформування громадян може здійснюватись в різних формах. Наприклад, це висвітлення існуючих проблем у засобах масової інформації. Особливістю даної форми є оперативність та масове залучення громадян.

Не менш ефективною формою інформування населення є безпосереднє спілкування з відвідувачами під час проведення прийому громадян, де існує зворотний зв'язок. Адже в такій формі не тільки встановлюється факт усвідомлення суб'єктами своїх прав та обов'язків, а й вивіряється відповідність прав і обов'язків правовим нормам, а останніх – соціальним процесам.

Особливе значення форма інформування населення повинна посісти в правотворчій діяльності. І важливість її полягає не тільки в висвітленні прийнятих законів та нормативно-правових актів, а в залученні громадян до цієї діяльності, в формуванні в них правової свідомості та правової культури. Адже ефективність дій правових норм вивіряється розумінням громадянином процесів в державотворенні та формуванні гармонійного громадянського суспільства.

Так, наприклад, не один рік законодавці розглядають проекти закону «Про зброю», в якому є ряд гострих питань. Це і зменшення вікового цензу при наданні права на придбання та носіння зброї громадянам, збільшення терміну її перереєстрації, і не менш гостре питання щодо виду зброї для їх самозахисту.

На наш погляд, ця тема повинна охопити все суспільство; висвітлюватися на сторінках преси, мають проводитись обговорення із залученням науковців, правознавців та громадян на телебаченні. До цієї діяльності, в першу чергу, повинні бути залучені аналітично-інформаційні підрозділи, які б вивчили та узагальнили економічно-соціальний стан у державі, науково обґрунтували та визначили концепції, ступінь заходів і сил, шляхи та напрямки щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Розроблені та прийняті таким шляхом закони й інші нормативно-правові акти проходять через свідомість їх учас-

ників, в тому числі простих громадян. При такому підході будуть прийняті закони, в яких будуть відображені потреби суспільства.

Завдяки такому інформаційному контролю, буде формуватися правова свідомість та правова культура громадян.

Важливим видом контролю є громадський контроль, який здійснюється у формі звернення громадян до органів державної влади. Він є критерієм законності та ефективності функціонування певної системи, в тому числі й дозвільної. Це право громадян закріплено Конституцією України, законами та указом Президента України [14]. Громадяни звертаються до органів державної влади з метою реалізації прав, свобод та законних інтересів, а також їх поновленням.

Проводячи їх аналіз, можна визначити, які проблеми постають перед громадянами, як вони вирішуються, чи яким чином можуть бути вирішені, як працює конкретно той чи інший підрозділ і система.

Дотримання законності в сфері діяльності дозвільної системи Міністерства внутрішніх справ завжди перебувало у центрі уваги держави. Особливо актуальним це питання постає в перехідний період розвитку суспільства, коли відбуваються зміни фактично у всіх сферах життєдіяльності. Ми бачимо, що навіть в т. зв. демократичних державах почастишали випадки злочинного застосування зброї в громадських місцях та в побуті. Тому нам необхідно приймати законодавство в сфері обігу зброї з урахуванням потреб нашого суспільства та з використанням досвіду інших країн.

Література

1. Конституція України, 1996. – Ст. 3.
2. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Забезпечення законності у державному управлінні. – К., 2003. – С. 523.
3. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К., 2003. – С. 19.
4. Там само. – С. 342.
5. Наказ МВС України № 622 від 1998 р. «Контроль за об'єктами дозвільної системи». – С. 10.
6. Там само.
7. Авер'янов В. Б. Вказ. пр. – С. 343.
8. Наказ МВС України № 379 від 15.06.2000 р. – С.10.
9. Авер'янов В. Б. Вказ. пр. – С. 344.
10. Наказ МВС України № 622 від 1998 р. – С.6.
11. Авер'янов В. Б. Вказ. пр. – С. 345.
12. Кононенко Л. М., Литвин О. П. Адміністративне право України. Підруч. – К., 2007. – С. 258-270.
13. Авер'янов В. Б. Вказ. пр. – С. 346.
14. Конституція України, ст. 40, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення громад» від 19 березня 1997 р.