

УДК 351.743+342.922

О. В. Джафарова

ПРАВОВІ ФОРМИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Проведено дослідження правових форм дозвільної діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки. Акцентовано увагу на діяльності підрозділів дозвільної системи та ліцензування і державної автомобільної інспекції, які мають власні повноваження щодо видачі документів дозвільного характеру, які спрямовані на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

© Джафарова О. В., 2010

Завданням будь-якої держави є забезпечення державної та громадської безпеки, що досягається за допомогою встановлення загальнообов'язкових правил і застосування контрольно-наглядових засобів, метою яких є попередження та припинення правопорушень, інших відхилень від встановленого порядку та притягнення винних до відповідальності [1, с. 194].

Для досягнення цієї мети встановлюється чітка регламентація порядку діяльності у певних сферах суспільних відносин, система дозволів, реєстрація деяких видів діяльності, що забезпечує їх необхідний облік та контроль, застосування різних видів відповідальності за порушення діючих правил, а також адміністративних заходів впливу для попередження і припинення порушень установлених правил.

Запровадження у життя загальнообов'язкових правил дозвільної системи здійснюється за допомогою правових приписів, якими враховуються специфічні особливості певних сфер суспільних відносин. У відповідних правових актах визначається, які саме дозволи і від якого органу вимагаються на здійснення того чи іншого виду діяльності, які дії заборонено проводити без спеціального дозволу, які види відповідальності і конкретні санкції передбачені за допущені порушення.

У зв'язку з цим постає необхідність дослідити правові форми дозвільної діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки.

У вітчизняній юридичній літературі проблеми дозвільної діяльності досліджувалися переважно в межах загального аналізу напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації (В. І. Сіверін); у сфері обмеженого обігу певних предметів та речовин (В. А. Гуменюк, Я. Ю. Кондратьєв, В. І. Краснов, С. Д. Подлінев, В. І. Ткаченко та ін.); у сфері забезпечення екологічної безпеки (М. М. Ромanyak); у господарській сфері (Л. Р. Грицаєнко, А. С. Ластовецький, Н. О. Саніахметова, І. В. Солошкіна та ін.); аналізувалися теоретичні проблеми формування дозвільного провадження (С. В. Лихачов); зміст дозвільної системи (Д. М. Бахрах, І. Г. Кириченко); питання вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин (Г. І. Балюк, С. С. Вітвіцький, І. Д. Пастух, Л. В. Шестак та ін.).

Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо визначення правових форм дозвільної діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки.

Органи, що забезпечують громадську безпеку, утворюють універсальну систему взаємного захисту особистості, суспільства і держави. При цьому громадська безпека є метою визначення і захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави у сфері суспільних відносин. Важливі функції із забезпечення громадської безпеки покладаються на органи

внутрішніх справ, а саме на підрозділи, які становлять блок міліції громадської безпеки, – Департамент громадської безпеки (ДГБ) та Департамент державної автомобільної інспекції (ДАІ).

Таким чином, перейдемо до послідовного розгляду правових форм дозвільної діяльності Департаменту громадської безпеки та Департаменту державної автомобільної інспекції у сфері забезпечення громадської безпеки. Оскільки дозвільна діяльність зазначених підрозділів становить: видачу документів дозвільного характеру; організацію нагляду та контролю за здійсненням спеціальних правил функціонування деяких об'єктів господарювання, а також поводження з предметами та речовинами підвищеної небезпеки, безконтрольне зберігання та використання яких може завдати суттєвої шкоди суспільним інтересам.

Дозвільні документи як правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності являють собою юридично оформлену дію суб'єкта виконавчої влади, яка здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення суб'єкта і має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види діяльності, в тому числі і господарську, які становлять ризик завдання шкоди громадській безпеці після набуття дозвільним документом чинності.

Більша частина дозвільних повноважень Департаменту громадської безпеки здійснюється в дозвільній системі підрозділами дозвільної системи та ліцензування, на які покладаються наступні завдання: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; установлення загальнообов'язкових умов, правил і порядку функціонування об'єктів дозвільної системи; перевірка осіб, які оформляються на роботу, пов'язану з обігом об'єктів дозвільної системи, а також організація контролю за такими особами; підготовка і своєчасне вжиття профілактичних заходів щодо недопущення крадіжок (втрат) зброї, боєприпасів та інших предметів і речовин, на які поширюється дозвільна система, запобігання випадкам протиправного їх використання; виявлення й усунення (нейтралізація) причин та умов, що сприяють порушенню правил дозвільної системи; вжиття до порушників правил дозвільної системи передбачених законодавством заходів впливу; облік та реєстрація об'єктів дозвільної системи; здійснення систематичного нагляду та контролю за дотриманням правил виготовлення, зберігання та використання предметів (речовин), на які поширюється дозвільна система.

Здійснивши аналіз відомих нормативних актів [2–7], можна констатувати, що підрозділи дозвільної системи та ліцензування у сфері здійснення дозвільної системи видають дозволи на:

1) виготовлення, придбання, зберігання, реєстрацію, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів;

2) обіг в Україні побутових піротехнічних виробів;

3) здійснення підприємницької господарської діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовлення і реалізації спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивою та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, створення та утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів;

4) відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів;

5) здійснення підприємницької діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї;

6) придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів і вибухових матеріалів, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи;

7) укладення трудових договорів на виконання робіт, пов'язаних із виготовленням, ремонтом, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням предметів, на які поширюється дозвільна система.

Отже, видачею дозволів, власне, і розпочинається здійснення дозвільної діяльності та визначаються подальші завдання органів внутрішніх справ.

Переходячи до розгляду дозвільної діяльності ДАІ МВС України, слід наголосити, що дозвільні документи, які видаються підрозділами ДАІ МВС України, мають всі основні ознаки, притаманні правовим формам адміністративної діяльності, а саме: 1) наявність правової регламентації у нормативно-правових актах або їх формальна визначеність; 2) наявність юридичних наслідків; 3) спрямованість на реалізацію державно-владних повноважень, притаманних виконавчій владі.

Дійсно, прийняття дозвільних документів пов'язане з волевиявленням суб'єкта виконавчої влади – ДАІ МВС України, право якого щодо здійснення дозвільної діяльності визначене законодавством, а саме ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух» [8]. При цьому відповідні дозвільні дії працівники підрозді-

лів ДАІ МВС України здійснюють з метою реалізації державно-владних повноважень щодо забезпечення громадської безпеки у сфері безпеки дорожнього руху.

На сьогодні підрозділи ДАІ МВС України мають право видавати наступні дозвільні документи: 1) дозволи на керування транспортними засобами; 2) дозволи на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами, параметри яких установлені законодавством; 3) погодження проведення ремонту та реконструкційних робіт автомобільних доріг; 4) погодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху тощо; 6) погодження на рух транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; 7) свідоцтва про допуск до перевезення небезпечних вантажів; 8) спеціальні дозволи на використання спеціальних звукових та світлових пристроїв; 9) дозволи на проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду.

Виходячи з назв дозвільних документів, їх можна систематизувати у три групи: дозволи (у тому числі спеціальні), погодження, свідоцтва.

Якщо проаналізувати документи, які приймаються у процесі здійснення дозвільної діяльності ДАІ МВС України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, можна зазначити, що нормативно-правові акти, якими врегульовано відносини щодо видачі дозвільних документів, в основному не визначають реквізити, які повинні міститись у них, спосіб фіксування інформації, що зазначається у документах дозвільного характеру, та назву, а іноді називають дозвільні документи по-різному. Так, згідно з ч. 4 ст. 35 Закону України «Про дорожній рух», державний технічний огляд транспортних засобів, що призначені для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування та зареєстровані в підрозділах ДАІ МВС України, здійснюється цими підрозділами, а перевірка технічного стану цих транспортних засобів під час проведення державного технічного огляду – уповноваженими суб'єктами господарювання на підставі дозволу, виданого ДАІ МВС України [8]. Але згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 607 «Про затвердження Порядку надання суб'єктам господарювання повноважень на проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду» ДАІ МВС України на підставі позитивного висновку пі-

ся внесення в реєстр надає суб'єктові господарювання витяг з реєстру, що є документом, на підставі якого здійснюється даний вид господарської діяльності [9]. Виходячи з вищенаведеного, маємо суперечності в законодавстві, тобто Закон України «Про дорожній рух» називає дозвільний документ дозволом, а постанова Кабінету Міністрів України – витягом з реєстру. Для уникнення колізій треба внести зміни у відповідну постанову Кабінету Міністрів України.

Проаналізувавши чинне законодавство, яке регулює діяльність Державної автомобільної інспекції зокрема, слід вказати на відсутність визначення документів дозвільного характеру та їх переліку. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру визначається як дозвіл, висновок, погодження, свідоцтво тощо, який дає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності [10]. Річ у тому, що таке тлумачення дає підставу органам влади дуже вільно трактувати поняття «документ дозвільного характеру».

Крім того, можна виділити наступні види дозвільних документів ДАІ МВС України у сфері забезпечення громадської безпеки: дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як дозволи; дозвільні документи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як право на керування транспортним засобом, погодження, свідоцтво тощо [11, с. 9].

Таким чином, під дозвільними документами, які видаються Державною автомобільною інспекцією МВС України, слід розуміти індивідуальний письмовий адміністративно-правовий акт, що видається зазначеними підрозділами і є підставою реалізації права на здійснення певного виду діяльності, безпечного для стану громадської безпеки, без якого певний суб'єкт не має права на провадження окремих дій у сфері дорожнього руху.

Враховуючи викладене, слід зробити висновок, що, поперше, дозвільна діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки є складовою дозвільної системи у широкому розумінні. На основі такого підходу дозвільну діяльність органів внутрішніх справ доцільно розглядати як спосіб (засіб) забезпечення громадської безпеки; по-друге, громадську безпеку слід розуміти як систему суспільних відносин, опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки, що регулюються юридичними, технічними й організаційними нормами з метою попередження та усунення загрози для життя і здоров'я людей, матеріальних цінностей і навколишнього середовища; по-третє, через аналіз форм адміністративної діяльності зазначених підрозділів виділено види дозвільних документів,

які надають підрозділи дозвільної системи та ліцензування ДГБ МВС України та ДАІ МВС України.

Список літератури: 1. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмачі. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 336 с. 2. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів : затв. наказом МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. 3. Інструкція про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів : затв. наказом МВС України від 11 січ. 1999 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 17. – Ст. 216. 4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення та боеприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боеприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточною та дратівною дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу : наказ МВС України та Держкомпідприємництва від 21 берез. 2001 р. № 53/213 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 14. – Ст. 637. 5. Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боеприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві : наказ МВС України від 24 лип. 1996 р. № 523 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0556-96&c=1#Current>. 6. Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС : наказ МВС України від 10 верес. 2009 р. № 390 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82. – Ст. 2794. 7. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, зберігання, обліку, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боеприпасів до неї : наказ МВС України від 31 трав. 1993 р. № 314 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0106-93&c=1#Current>. 8. Про дорожній рух: закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338. 9. Про затвердження Порядку надання суб'єкту господарювання повноважень на проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду : постановою Кабінету Міністрів України від 9 лип. 2008 р. № 607 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 51. – Ст. 1683. 10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності :

закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483. **11.** Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Денисюк. – Х., 2010. – 20 с.

Надійшла до редколегії 08.12.2010

Проведено исследование правовых форм разрешительной деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности. Акцентировано внимание на деятельности подразделений разрешительной системы и лицензирования и государственной автомобильной инспекции, имеющих собственные полномочия относительно выдачи документов разрешительного характера, которые направлены на реализацию прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Legal forms of permissive activity in the field of public safety providing is researched. Attention is paid to the activity of the licensing system's subdivisions and state motor-car inspection, which have their own powers concerning the permissive documents' issue. Such documents are directed on realization the rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons.