

УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*ГУМЕНЮК ВОЛОДИМИР АНАТОЛІЙОВИЧ*

УДК 351. 75 (477)

*АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ*

Спеціальність 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес;  
фінансове і банкове право

Автореферат дисертації  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

ХАРКІВ — 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Університету внутрішніх справ.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент Комзюк Анатолій Трохимович, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Університету внутрішніх справ.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент Остапенко Олексій Іванович, Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України, перший проректор з навчальної роботи;  
кандидат юридичних наук, Ануфрієв Микола Іванович, МВС України, заступник міністра внутрішніх справ України.

**Провідна установа:** Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, відділ проблем державного управління та адміністративного права.

Захист відбудеться “ 5 ” березня 1999 року о 13-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 64.700.01 при Університеті внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50 <sup>тх</sup> річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Університету внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50 <sup>тх</sup> річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 5 лютого 1999 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

В.Я. Гоц

### Загальна характеристика роботи

Актуальність теми дослідження. Останніми роками, із прийняттям Конституції України нового імпульсу набула розбудова демократичної, правової держави, головним завданням і змістом діяльності якої є утвердження, забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина. Виконання цього завдання пов'язане із вирішенням ряду складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем, оскільки реальний стан справ в державі і суспільстві ще далекий від вимог часу. Україна переживає важку соціально-економічну кризу, одним з найбільш небезпечних соціальних лих залишається криміногенна ситуація. Все це призводить до погіршення життєвого рівня населення, рівня його захищеності, зростання кількості протиправних посягань на права і свободи громадян, власність, громадський порядок і громадську безпеку, інші об'єкти правоохорони, серед яких особливу тривогу викликають злочини та інші правопорушення, пов'язані із зброєю, вибуховими матеріалами, наркотичними, сильнодіючими, отруйними речовинами, спеціальними засобами, які через свої небезпечні властивості вилучені або обмежені у цивільному обігу.

За цих умов велике значення з боку держави і суспільства надається підвищенню ефективності правоохоронної діяльності, провідна роль в якій належить органам внутрішніх справ. На ці органи покладається широке коло завдань щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав, свобод та законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, захисту власності від протиправних посягань, притягнення правопорушників до відповідальності тощо. Переважну більшість зазначених завдань органи внутрішніх справ виконують під час здійснення адміністративної діяльності, тобто діяльності, врегульованої адміністративно-правовими нормами і спрямованої на їх реалізацію.

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ має складний, різноплановий характер і виконується за багатьма напрямками, із використанням різноманітних засобів як правового, так і організаційного змісту. Одним із таких напрямків є здійснення дозвільної системи, під час якого забезпечується контроль за відкриттям та функціонуванням об'єктів, що становлять потенційну небезпеку для громадського порядку. Демократизація суспільства сприяла розвитку правового статусу громадян, в тому числі значному розширенню їх майнових прав, що, в свою чергу, призвело до суттєвого збільшення обігу різних видів зброї, засобів самооборони, інших предметів та речовин, на які поширюється дозвільна система. Разом з тим чинне законодавство в регулюванні багатьох питань здійснення зазначеної системи відстало від потреб часу, не в усьому його вимогам відповідає і практична діяльність органів внутрішніх справ у цій сфері.

Необхідність зміцнення правопорядку, посилення боротьби з правопорушеннями, удосконалення з цією метою діяльності органів внутрішніх справ обумовлює актуальність і важливість глибокого дослідження проблем адміністративно-правового регулювання

здійснення зазначеними органами дозвільної системи, її сутності та значення, змісту та об'єктів, повноважень органів внутрішніх справ щодо її здійснення та забезпечення виконання її правил тощо. Таке дослідження необхідне також з точки зору потреб розвитку та удосконалення адміністративного законодавства, розробки проектів ряду нормативних актів, зокрема, Закону України “Про зброю”, прийняття якого набуло особливої гостроти.

У вітчизняній адміністративно-правовій літературі загальним проблемам державного управління в сфері охорони громадського порядку і, зокрема, адміністративної діяльності органів внутрішніх справ присвячено чимало наукових праць (В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Бітяка, А.С.Васильєва, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, О.П. Ключниченко, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюк, О.П. Коренєва, Ю.Ф. Кравченко, І.В. Мартянова, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенко, Р.С. Павловського, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, В.М. Самсонова, О.І. Семчика, А.О. Селіванова, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка, О.П. Шергіна, Х.П. Ярмаки та ін.), які можуть слугувати гарним науковим фундаментом для подальших досліджень зазначених проблем. Власне проблемам здійснення дозвільної системи було присвячено праці Г.Г. Месхи, І.Г. Кириченко та С.Д. Подлінева, однак перші два автори свої дослідження проводили ще до утворення незалежної Української держави на базі законодавства, яке в наш час не існує, що ж стосується праць С.Д. Подлінева, то вони присвячені, переважно, процедурам видачі органами внутрішніх справ дозволів, чим діяльність щодо здійснення дозвільної системи далеко не вичерпується. Всім сказаним і обумовлено вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 4.10.5 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995 – 2000 рр.) і Університету внутрішніх справ (п. 4.10.5 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996 – 2000 рр.). Крім того, цей напрямок досліджень відповідає Комплексній цільовій програмі боротьби із злочинністю на 1996 – 2000 рр., затвердженій Указом Президента України від 17 вересня 1996 р.

Об'єктом дослідження є діяльність органів внутрішніх справ України щодо здійснення дозвільної системи.

Предмет дослідження складають адміністративно-правові основи, форми та методи здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності, значення, змісту та правових основ здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи, його форм та методів, а також вироблення рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання та практичної діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері. Виходячи із поставленої мети, завданнями дослідження є:

- визначення сутності дозвільної системи, її місця в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ;
- визначення системи та видів об'єктів, дозвільну систему щодо яких здійснюють органи внутрішніх справ;
- аналіз правових основ здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи;
- характеристика процедур видачі дозволів на функціонування об'єктів дозвільної системи;
- визначення контрольних повноважень органів внутрішніх справ щодо об'єктів дозвільної системи;
- визначення підстав та змісту адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи;
- вироблення рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи.

Відповідно до мети і завдань дослідження в роботі використано як загальнонаукові методи (діалектичний, системного аналізу, структурно-функціональний, історичний тощо), так і спеціальні (порівняльно-правовий, статистичний, документального аналізу, експертних оцінок та ін.) Нормативну базу дисертації складають Конституція України, закони та інші законодавчі акти України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти МВС України.

У процесі виконання дисертації використано наукові праці ряду вчених в галузі теорії держави і права, конституційного, адміністративного, кримінального права, а також публікації публіцистичного характеру в друкованих засобах масової інформації. Емпіричну базу дослідження склали матеріали про здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ Харківської, Полтавської та Сумської областей за останні роки. Обсяг опрацьованої літератури, вивчених і узагальнених практичних матеріалів дозволяє стверджувати про вірогідність і наукову обґрунтованість результатів виконаного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що до нашого часу проблеми адміністративно-правового регулювання здійснення органами внутрішніх справ України дозвільної системи комплексно не досліджувались. Існуючі дослідження зазначених проблем ґрунтувались на законодавстві колишнього Союзу, а сучасні праці зачіпають лише окремі сторони діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи. Значну частину результатів дослідження одержано вперше, окремі положення (зокрема, уявлення про сутність дозвільної системи, види її об'єктів, форми та методи контролюючої діяльності органів внутрішніх справ, підстави адміністративної відповідальності та її зміст тощо) дістали подальший розвиток. На захист виносяться такі основні наукові положення, запропоновані дисертантом:

- 1) визначення дозвільної системи у широкому і вузькому розумінні, а також її значення та місця в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ;
- 2) визначення системи, видів та особливостей об'єктів, дозвільну систему щодо яких здійснюють органи внутрішніх справ;
- 3) аналіз адміністративно-правових основ здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи та пропозиції щодо їх удосконалення;
- 4) характеристика організаційних аспектів здійснення дозвільної системи, кола повноважень органів внутрішніх справ у цій сфері;
- 5) аналіз управлінських процедур, пов'язаних із здійсненням дозвільної системи, пропозиції щодо їх поліпшення;
- 6) визначення та характеристика підстав адміністративної відповідальності у сфері здійснення дозвільної системи, а також її змісту та обсягу;
- 7) розроблений дисертантом варіант проекту Закону України “Про зброю і засоби самооборони”;
- 8) конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ряду чинних нормативно-правових актів України, зокрема, Кодексу про адміністративні правопорушення.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертаційне дослідження розширює та поглиблює існуючі уявлення про сутність, особливості, систему і види об'єктів дозвільної системи та про діяльність органів внутрішніх справ щодо її здійснення. Рекомендації, сформульовані дисертантом, може бути використано для поліпшення правотворчої діяльності різних державних органів, а також для удосконалення практичної діяльності органів внутрішніх справ. Положення дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, проведенні лекцій та інших занять із студентами та слухачами юридичних закладів освіти, в системі підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

За результатами дослідження здобувачем розроблено проект Закону України “Про зброю і засоби самооборони”, який подано в Верховну Раду України і враховано в редакції цього законопроекту, підготовлено доповідну записку про необхідність внесення змін та доповнень до ряду чинних нормативних актів, а також практичні рекомендації щодо здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи, які надіслано до МВС України. Результати дослідження використовуються також в навчальному процесі в Університеті внутрішніх справ з дисциплін “Адміністративне право” та “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”. Їх враховано також у навчально - методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано навчальний посібник “Адміністративна відповідальність в

Україні” (авторська участь здобувача – 0,5 д. а.), наукову статтю “Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність” (авторська участь – 30 %) та тези наукового повідомлення “Деякі проблеми удосконалення законодавства, що регулює дозвільну систему” (авторська участь – 50 %).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на чотирьох науково-практичних конференціях — “Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства” (Харків, грудень 1993 р.), “Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку” (Харків, листопад 1995 р.), “Концепція розвитку законодавства України до 2005 року” (Київ, травень 1996 р.), “Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (Харків, листопад 1996 р.), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Університету внутрішніх справ.

Публікації. Результати дисертації опубліковано у Віснику університету внутрішніх справ, в збірці “Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (Харків, університет внутрішніх справ), навчальному посібнику “Адміністративна відповідальність в Україні”.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, додатку і списку використаної літератури. Повний обсяг дисертації — 200 сторінок, з них додаток і список використаних джерел займає 42 сторінки. Список використаних літературних джерел складається із 169 найменувань. Назви і розташування розділів та підрозділів зумовлені логікою викладення і результатами виконаного дослідження.

### ***Основний зміст роботи***

У вступі подано коротку анотацію дисертаційного дослідження, а також характеризуються актуальність теми дослідження, зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мета і завдання дослідження, його методологічні і методичні основи, наукова новизна одержаних результатів, їх практичне значення, особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, апробація результатів дисертації.

Перший розділ – “Поняття та значення дозвільної системи в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ” – складається із трьох підрозділів. У першому підрозділі “Сутність адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, поняття та значення дозвільної системи як одного з її напрямків” дається загальна характеристика адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, розкриваються поняття, значення та особливості дозвільної системи.

В дисертації аналізується розвиток уявлень про сутність та особливості адміністративної діяльності, автор підтримує загальновизнану точку зору, згідно з якою в

адміністративній діяльності існує два основних напрямки: перший – суспільні відносини, які формуються в самій системі органів внутрішніх справ (внутрішньо-організаційна адміністративна діяльність); і другий – відносини, які формуються у зовнішній сфері (зовнішня адміністративна діяльність).

Важливе місце в зовнішній адміністративній діяльності органів внутрішніх справ займають відносини, спрямовані на здійснення дозвільної системи. Аналіз чинних нормативних актів дозволив зробити висновок, що дозвільна система в широкому розумінні цього поняття не може бути зведена тільки до особливої форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Вона може здійснюватися багатьма державними органами, яким надано право видавати дозволи (ліцензії) на виконання тих чи інших дій, визначених законодавством. Виходячи з цього, дозвільну систему в широкому розумінні дисертант визначає як об'єктивно існуючу і наділену певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління і іншими контрагентами – з іншого, і спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав з приводу здійснення відносно дозволених законом дій щодо таких предметів, створінь, процесів у природі чи суспільстві, не врегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди державним або суспільним інтересам.

Зважаючи на значну кількість суб'єктів, які здійснюють дозвільну систему, в дисертації акцентовано увагу на особливостях, місці та ролі органів внутрішніх справ у забезпеченні виконання її правил. Аналіз зазначених особливостей дозволив визначити дозвільну систему у вузькому розумінні як організаційно-правову діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, яка реалізується шляхом контролю та нагляду за дотриманням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров'ю громадян.

Другий підрозділ – “Поняття та види об'єктів, дозвільну систему щодо яких здійснюють органи внутрішніх справ” – присвячено характеристиці зазначених об'єктів. Відносини, які виникають в сфері здійснення дозвільної системи, пов'язані з дією, діяльністю суб'єктів щодо певних предметів, речовин та об'єктів (придбання, зберігання, реалізація тощо). Тому загальне визначення об'єктів дозвільної системи у широкому розумінні можна сформулювати як дію, діяльність фізичних або юридичних осіб щодо таких предметів, створінь чи процесів у сфері живої та неживої природи, а також суспільстві, не врегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди інтересам, що охороняються правовими нормами. У наведеному визначенні враховано складність об'єкта дозвільної системи, існування в його структурі двох складових частин – матеріальної



(предмети, речовини тощо) і нематеріальної (дії, діяльність). У роботі досліджено характер предметів матеріального світу, на які поширюється дозвільна система, тому термін “об’єкти” в ній використовується стосовно матеріальної частини поняття. Тобто, у вузькому розумінні об’єктами, дозвільну систему щодо яких здійснюють органи внутрішніх справ, визнаються такі предмети (речовини), а також підприємства і майстерні, які становлять потенційну суспільну небезпеку, у зв’язку з чим вилучені або обмежені у цивільному обігу і для яких законодавством встановлено спеціальний режим використання та функціонування.

Аналіз чинних нормативних актів дозволив дисертанту віднести до зазначених об’єктів : вибухові матеріали, вогнепальну зброю (нарізну військових зразків, несучасну стрілецьку, спортивну, навчальну, вихолощену, мисливську нарізну і гладкоствольну), бойові припаси до неї, газові пістолети і револьвери та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, об’єкти виготовлення і реалізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, холодну зброю (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, сховища, склади і бази де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько - спортивні стенди, а також підприємства і майстерні по виготовленню і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, штемпельно-граверні майстерні, печатки і штампи.

У третьому підрозділі – “Проблеми правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи” - аналізуються правові засади здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері здійснюється значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками - назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набрання чинності та дії тощо. Велике значення для розвитку правової системи України мало прийняття Декларації про державний суверенітет, яка поклала початок створенню нового національного законодавства. Правову основу діяльності органів внутрішніх справ, в тому числі й щодо здійснення дозвільної системи, становлять норми Конституції України, законів “Про власність”, “Про міліцію”, “Про дорожній рух”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про надзвичайний стан”, Кодексу про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України, постанов Верховної Ради, актів Президента та Кабінету Міністрів України, нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, а також нормативних актів, виданих ним спільно з іншими центральними органами виконавчої влади, міжнародних угод, ратифікованих у встановленому порядку. Реалізуються зазначені норми в адміністративних правовідносинах, для яких характерною є обов’язкова участь в них органів виконавчої влади або їх представників, яких наділено владними повноваженнями щодо здійснення виконавчих функцій. Саме такими владними

суб'єктами є працівники органів внутрішніх справ у правовідносинах, які виникають з приводу здійснення дозвільної системи.

В дисертації значне місце відведено аналізу проблем удосконалення правового регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. Необхідно зазначити, що першочергове значення для розвитку правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ в різних сферах має здійснення в Україні адміністративної реформи, одним з основних завдань якої є удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, впровадження дійових науково зважених процедур, для чого необхідні підготовка та прийняття нового адміністративного законодавства.

Основних напрямків найближчого удосконалення законодавства, яке регулює здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи, в дисертації визначено два. Перший - це розробка і прийняття нових нормативних актів, в яких більш детально і чітко було б закріплено повноваження органів внутрішніх справ в зазначеній сфері. У зв'язку з цим дисертант вважає необхідним прискорити роботу над проектом закону "Про зброю" і пропонує свій варіант проекту такого Закону. Запропоновано об'єднати, наскільки це можливо, існуючі накази МВС України, які регулюють здійснення дозвільної системи, в одному. Результатом такої систематизації могла б бути Інструкція про порядок здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ, приблизний зміст та структуру якої наведено в дисертації.

Другий напрямок полягає у внесенні змін та доповнень до чинних нормативних актів з метою більш чіткого регулювання порядку здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. В дисертації висловлено конкретні пропозиції щодо удосконалення існуючої правової бази регулювання дозвільної системи, внесення змін та доповнень до ряду нормативних актів.

У другому розділі - "Адміністративно-правове регулювання повноважень органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи" - детально аналізуються основні вимоги щодо організації діяльності органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи, а також форми та методи контролю за об'єктами дозвільної системи і правила видачі дозволів на їх функціонування. Перший підрозділ – "Організація діяльності органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи" – присвячено загальним організаційно-правовим питанням здійснення дозвільної системи.

Органи внутрішніх справ організують роботу по здійсненню дозвільної системи через структурні підрозділи адміністративної служби міліції. В дисертації підкреслюється значення в здійсненні дозвільної системи відділу дозвільної системи Головного управління адміністративної служби міліції МВС України, управлінь (відділів) адміністративної служби міліції управлінь(головних управлінь) МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, в складі яких створено відділення (групи) дозвільної системи, управлінь внутрішніх справ на транспорті, відділів по організації роботи органів внутрішніх справ на закритих об'єктах, міськрайлінорганів внутрішніх справ, старших

інспекторів, інспекторів дозвільної системи в міськрайорганах, а також дільничних інспекторів міліції.

Основними напрямками здійснення дозвільної системи в роботі названо оформлення та видачу відповідних дозволів, підготовку та ведення документації на об'єкти дозвільної системи, проведення планових та позапланових перевірок об'єктів, організацію профілактики порушень правил дозвільної системи, організацію та здійснення прийому громадян, розгляд та перевірка їх заяв, скарг, здійснення взаємодії з іншими службами органів внутрішніх справ, а також з іншими державними органами та громадськими організаціями, аналіз стану роботи на закріплених підприємствах та в установах, складання звітів, інформацій і т. і.

Функції по здійсненню дозвільної системи реалізуються органами внутрішніх справ, частіш за все, шляхом прийняття та реалізації управлінських рішень. В дисертації розглянуто загальні вимоги, яким повинні відповідати управлінські рішення, що приймаються органами внутрішніх справ на різних рівнях. Основну увагу в дослідженні акцентовано на видах рішень органів внутрішніх справ з питань дозвільної системи.

В другому підрозділі – “Характеристика правил видачі дозволів на функціонування об'єктів дозвільної системи” – розглядаються правила видачі відповідних дозволів, яка займає значну частину діяльності органів внутрішніх справ по здійсненню дозвільної системи. Під видачею дозволів дисертант розуміє комплекс певних організаційно-профілактичних заходів, спрямованих на недопущення шкідливих наслідків, які можуть настати в разі недотримання загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи.

Проведене дослідження існуючих правил видачі дозволів на функціонування об'єктів дозвільної системи дозволило виділити в них умови видачі (тобто сукупність всіх необхідних підстав для видачі дозволу – відповідність суб'єкта встановленим вимогам, мети відповідної діяльності, наявність технічних можливостей тощо) і порядок (процедуру) видачі (оформлення необхідних документів, місце, строки прийняття рішення, його виконання тощо). В дисертації детально аналізуються правила видачі дозволів залежно від об'єктів дозвільної системи (вогнепальна зброя, вибухові матеріали, газові пістолети і револьвери тощо), суб'єктів, яким видаються дозволи (громадяни України, іноземні громадяни, державні органи, підприємства, організації та ін.), а також мети, для якої вони видаються (виробництво, реалізація, придбання, зберігання і т. і.).

В третьому підрозділі – “Сутність, форми та методи контролю за об'єктами дозвільної системи” – підкреслюється значення контролю в управлінській діяльності, в тому числі у сфері здійснення дозвільної системи. Характеризуючи контроль органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи, дисертант виходить з того, що він включає в себе як перевірки таких об'єктів, так і інформаційно-аналітичну роботу щодо вивчення і оцінки стану справ на цих об'єктах, а також вжиття заходів до попередження і виявлення порушень відповідних правил, їх усунення та покарання винних у їх вчиненні.

Основним способом забезпечення виконання правил дозвільної системи є гласний контроль, який включає попередню перевірку об'єктів перед видачею відповідних дозволів (ліцензій), наступні систематичні обстеження цих об'єктів, перевірку та допуск осіб до роботи, пов'язаної з предметами та речовинами, на які поширюється дозвільна система, наступний контроль за їх діяльністю, а також облік зазначених об'єктів. В дисертації проаналізовано кожен із зазначених форм контролю, вимоги, які до них ставляться та особливості використання їх органами внутрішніх справ.

Основними методами, що застосовуються органами внутрішніх справ під час здійснення дозвільної системи, є переконання та примус. Звертаючи увагу на значення переконання в забезпеченні виконання правил дозвільної системи, основне місце дисертант відводить аналізу заходів адміністративного примусу (заборона певного виду діяльності, закриття об'єктів, анулювання або зупинення дії дозволів (ліцензій), приписи про усунення порушень певних правил, недопущення до роботи на об'єктах окремих осіб тощо), оскільки їх застосування пов'язане із обмеженням прав громадян та юридичних осіб.

Третій розділ - "Адміністративна відповідальність за порушення правил дозвільної системи" – містить два підрозділи. В першому підрозділі – "Загальна характеристика адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи" – аналізуються загальні питання адміністративної відповідальності в сфері здійснення дозвільної системи.

Характеризуючи сутність та зміст адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил здійснення дозвільної системи дисертант акцентував увагу на необхідності підвищення її ролі в охороні суспільних відносин, враховуючи той аспект, що адміністративні проступки - одні з найпоширеніших серед існуючих видів правопорушень. Дисертантом висловлено своє ставлення до вирішення дискусійного питання щодо суб'єктів адміністративної відповідальності, він вважає, що таким суб'єктом може бути тільки фізична особа. Автором висловлено також свій підхід щодо існуючого нормативного протиріччя у застосуванні такого виду стягнення як конфіскація, яке, на його думку, можна усунути шляхом внесення відповідних доповнень до КпАП України.

В аналізі підстав адміністративної відповідальності виділяються два аспекти. По-перше, в загальному нормативному плані – це сукупність правових норм, відповідно до яких вона встановлюється та застосовується. Закон визначив поняття адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, що накладаються за його вчинення, загальні правила їх накладення, підвідомчість справ про адміністративні правопорушення та порядок провадження у них. По-друге, в кожному конкретному випадку її застосування підставою, як правило, є вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного. В дослідженні вперше дається визначення видового об'єкту адміністративних правопорушень в сфері здійснення дозвільної системи як відносин, які виникають в процесі обігу об'єктів дозвільної системи у вузькому розумінні і охороняються нормами адміністративного права. Крім цього, зазначені правопорушення посягають, хоча і

непрямо, на громадську безпеку, оскільки неналежне функціонування об'єктів дозвільної системи може завдати шкоди життю та здоров'ю громадян, а також майну.

В заключному підрозділі – “Адміністративні проступки в сфері здійснення дозвільної системи та відповідальність за їх вчинення” – визначаються система та види таких проступків, а також дається юридичний аналіз їх складів. Дисертантом зроблено висновок про те, що формулювання зазначених складів в КпАП України багато в чому не відповідають вимогам часу. У зв'язку з цим запропоновано викласти в новій редакції ст. 189, ч. 1 ст. 191, ст. 192, ст. 195 КпАП, до ст. ст. 174, 190, 193, 194, 195<sup>1</sup>, 195<sup>3</sup>, 195<sup>4</sup> внести суттєві зміни та доповнення, а ст. 195<sup>2</sup> із КпАП України виключити.

У висновках наведено підсумки проведеного дослідження, викладено найбільш важливі наукові та практичні результати, одержані в дисертації.

## **ВИСНОВКИ**

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання і практичного здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. Основні з них такі:

1. Дозвільна система займає важливе місце в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, проте вона не може бути зведена тільки до особливої форми цієї діяльності. Дозвільну систему слід розглядати в широкому і вузькому розумінні. З одного боку це дозвільний порядок, який регламентує певні юридичні дії, що здійснюються різними суб'єктами, з іншого – специфічна діяльність органів внутрішніх справ з організації нагляду за виконанням 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. Зазначені предмети і речовини і є об'єктами, щодо яких здійснюється дозвільна система у вузькому розумінні.
2. В роботі пропонується віднести до об'єктів дозвільної системи також боєприпаси до арбалетів та пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра та швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, а також нормативно врегулювати питання, які стосуються функціонування тирів або стрільбищ для навчання стрільбі із зазначеної зброї, і порядок її виробництва, ремонту та реалізації.
3. Повноваження органів внутрішніх справ у сфері забезпечення виконання правил дозвільної системи врегульовано численними нормативними актами різної юридичної сили, тільки наказів МВС України серед них нараховується більше двадцяти. Їх необхідно систематизувати, що дозволить уніфікувати ряд положень, усунути розбіжності, повторення,

прогалини і, врешті-решт, полегшити використання правових норм, які регулюють здійснення дозвільної системи. Результатом такої систематизації могла б бути Інструкція "Про порядок здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ". Таку Інструкцію, належним чином підготовлену і узгоджену, доцільно подати на затвердження Президента України або Кабінету Міністрів, що значно підвищить рівень правового регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи.

4. Необхідність у прийнятті Закону "Про зброю" назріла давно. Дисертантом розроблено власний варіант проекту такого Закону, в якому запропоновано оригінальну класифікацію зброї, пропонується основну увагу зосередити на регулюванні обігу зброї, а також виділити поняття засобів самооборони та врегулювати їх обіг поряд із обігом зброї.

5. Потребує удосконалення правове регулювання порядку видачі дозволів органами внутрішніх справ, оскільки в наш час такий порядок в одних випадках визначається відомчими нормативними актами, в інших - постановами Кабінету Міністрів України, що, звичайно, нелогічно.

6. До нашого часу нормативними актами України не врегульовано правила перевезення предметів та речовин, на які поширюється дозвільна система, автомобільним транспортом. Тому існує потреба у виданні спеціальної Інструкції МВС України з цього питання.

7. Необхідно дещо змінити існуючий порядок зберігання спадкоємних газових пістолетів і револьверів, оскільки він не відповідає чинним нормам цивільного законодавства щодо спадкування майна.

8. Більш чіткого нормативного врегулювання потребують повноваження органів внутрішніх справ щодо здійснення контролю за обігом наркотичних, психотропних, сильнодіючих і отруйних речовин, дозволи на виробництво, реалізацію, придбання, зберігання та використання яких видаються іншими державними органами, однак контролюючі функції покладаються також на органи внутрішніх справ.

9. Необхідно внести певні зміни та доповнення до ст. 29 КпАП України, яка регулює порядок застосування конфіскації як адміністративного стягнення. Перш за все, на виконання положень Конституції України потрібно закріпити судовий порядок застосування цього стягнення. Крім того, доцільно, на думку дисертанта, встановити положення, що конфіскація предметів не застосовується до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення під час виконання службових (трудова) обов'язків.

10. Потребують удосконалення формулювання складів адміністративних проступків у сфері здійснення дозвільної системи, для чого необхідно внести запропоновані дисертантом зміни та доповнення до відповідних статей КпАП України.

### *СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ*

1. Забезпечення громадського порядку засобами дозвільної системи. // Проблеми охорони громадського порядку і удосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 1993 ). - Харків: Ун-т внутр. справ, 1994. - С. 174-175.
2. Правовое регулирование изготовления печатей и штампов. // "Market . doc" – додаток до журналу "Бизнес Информ" . – Харків, 1995. – С. 7 – 8.
3. Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи. // Короткі тези доповідей та наукових овідомлень республіканської науково-практичної конференції (Харків 1995). – Харків: Національна юридична академія України, 1995. – С. 143-144.
4. Умови та порядок видачі органами внутрішніх справ дозволів на придбання та зберігання вогнепальної зброї. // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб. наук. праць. Вип. 1. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1996. - С. 46-48.
5. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність, // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 1. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1996. – С. 76 - 79. (у співавторстві з канд. юрид. наук Комзюком А.Т. та Салмановою О. Ю.).
6. Деякі проблеми удосконалення законодавства, що регулює дозвільну систему. // Концепція розвитку законодавства України до 2005 року: Матеріали науково-практичної конференції (Київ, 1996). - Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - С. 121-124 (у співавторстві із кандидатом юридичних наук Безсмертним О. К.).
7. Форми та методи здійснення органами внутрішніх справ контролю за функціонуванням об'єктів дозвільної системи. // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб. наук. праць. Вип. 2. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. - С. 151-156.
8. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
9. До прийняття Закону України "Про зброю": деякі проблеми структури та змісту. // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 5. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999.

### *АНОТАЦІЇ*

Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове і банкове право. – Університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 1999.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним питанням здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи, проблемам адміністративно-правового регулювання їх діяльності в цій сфері. Проаналізовано сутність, значення та місце дозвільної системи в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, особливості та види її об'єктів, їх техніко-юридичні властивості. Дана характеристика правових основ та організації діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи, правил видачі відповідних дозволів, обліку об'єктів дозвільної системи, форм та методів контролю органів внутрішніх справ за їх функціонуванням, визначено особливості, підстави та межі адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання та практичного здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи.

Ключові слова: дозвільна система, органи внутрішніх справ, повноваження, здійснення, адміністративно-правове регулювання.

Гуменюк В.А. Административно-правовое регулирование осуществления органами внутренних дел разрешительной системы. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12. 00. 07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое и банковское право. – Университет внутренних дел, Украина, Харьков, 1999.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам осуществления органами внутренних дел разрешительной системы, проблемам административно-правового регулирования их деятельности в этой сфере. Проанализированы сущность, значение и место разрешительной системы в административной деятельности органов внутренних дел, особенности и виды ее объектов, их технико-юридические свойства. Дана характеристика правовых основ и организации деятельности органов внутренних дел по осуществлению разрешительной системы, правил выдачи соответствующих разрешений, учета объектов разрешительной системы, форм и методов контроля органов внутренних дел за их функционированием, определены особенности, основания и пределы административной ответственности за нарушения правил разрешительной системы. Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования и практического осуществления органами внутренних дел разрешительной системы.

Ключевые слова: разрешительная система, органы внутренних дел, полномочия, осуществление, административно-правовое регулирование.

Gumenyuk V. A. Administrative and law regulation of licensing system by law enforcement bodies. – Manuscript.

Dissertation for the degree of Candidate of Science in Law, speciality 12. 00.07 – theory of administration, administrative law and procedure, financial and banking law. - University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkov, 1999.



The thesis is devoted to theoretical and practical problems of maintaining the licensing system by the law enforcement bodies, to problems of administrative and law regulation of activities in this field. The thesis analyses the essence, significance and place of the licensing system as a part of administrative activities of the law enforcement bodies, its peculiarities and objects, their technical and legal properties. It gives characteristics of legal grounds and organisation of activities of the law enforcement bodies in maintaining the licensing system, regulations for granting permissions, record of the licensing system objects, forms and methods of exercising control by the law enforcement bodies, peculiarities, grounds and limits of administrative responsibility for violating the regulations of the licensing system are determined. Proposals are put forward to improve the administrative and legal regulation and practical implementation of the licensing system by the law enforcement bodies.

Key words: licensing system, law enforcement bodies, powers, maintaining, administrative and legal regulation.