

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМ. І.І.МЕЧНИКОВА**

ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ

на правах рукопису

**ПОДЛІНЄВ
Станіслав Дмитрович**

**ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ПО ЗДІЙСНЕННЮ
ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ
ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН
В УКРАЇНІ**

**Спеціальність 12.00.07 — теорія управління,
адміністративне право і процес, фінансове право**

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Одеса - 1996 р.

AB 34.955

Дисертація є рукописом.

Роботу виконано на кафедрі адміністративного права і управління Юридичного інституту Одеського державного університету ім. І.І.Мечникова.

Науковий керівник - доктор юридичних наук, професор
Додін Євген Васильович.

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук, професор
Дорогих Микола Михайлович;
- кандидат юридичних наук, доцент
Ківалов Сергій Васильович.

Провідна установа - Університет внутрішніх справ.

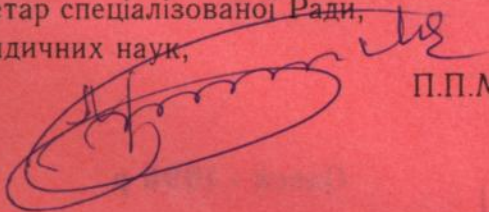
Захист відбудеться 15 червня 1996 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої Ради Д-05.01.08 для захисту дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук при Одеському державному університеті ім. І.І.Мечникова.

Адреса: 270056, Одеса-56, Французький бульвар, 24/26, Юридичний інститут, ауд. 60.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Одеського державного університету ім.І.І.Мечникова.

Автореферат розіслано 14 травня 1996 р.

Вчений секретар спеціалізованої Ради,
кандидат юридичних наук,
доцент



П.П.Музиченко

ЛННБ України ім.В.Стефаника



00754584 (X)

ІБ ім. В. Стефаника
АН України

Актуальність і ступінь дослідження теми дисертації

Державна політика переходу до ринкових відносин в Україні визначила зростаюче значення таких засобів управлінської діяльності, які ведуть до створення організаційних, правових, економічних умов діяльності підприємств, установ і організацій як суб'єктів цих відносин.

Серед них все більшого значення набуває ліцензування — спеціальний дозвіл уповноважених органів державно-виконавчої влади на здійснення окремих видів діяльності суб'єктами господарювання.

Якщо при прийнятті Закону України "Про підприємництво" без ліцензії не могли здійснюватися 22 види діяльності, то нині кількість таких видів зросла більше, ніж уп'ятеро і цей процес продовжується.

З приводу ліцензування висловлюються два крайніх судження: а) воно суперечить ринковим відносинам, веде до бюрократизації і його потрібно відмінити; б) воно не протипоказано ринковим відносинам.

Уявляється, що останній — ближчий до реальних потреб життя, але для упровадження необхідно встановити чіткі межі, які б не чинили збитків для розвитку конструктивного підприємництва. Однак в нашій правовій науці проблемам ліцензування, підвищення його ефективності приділяється невивиправдано мало уваги, особливо це стосується такої специфічної форми ліцензування, яка отримала назву "дозвільна система".

Дозвільна система характеризується особливою ускладненою процедурою видачі дозволів на визначені види

підприємницької діяльності і обіг (придбання, зберігання, використання, продаж) ряду предметів, матеріалів і речовин.

Головний нормативний акт — Положення про дозвільну систему, яке було затверджене КМУ 12 жовтня 1992 р., у відкритій пресі досі не опублікований. Для його розвитку видано більш ніж 20 відомчих нормативних актів, які також зацікавленим особам здебільшого невідомі.

В результаті реалізації правил дозвільної системи здійснюється добровільний вступ суб'єкта господарювання і громадянина до сфери адміністративно-правових відносин, покладення на себе додаткових адміністративно-правових обов'язків, невиконання яких веде до правової (кримінальної і адміністративної) відповідальності. Тому дуже важливо визначити межі функціонування дозвільної системи, що передусім залежить від чіткого з'ясування її завдань. Але в адміністративно-правовій науці останнім часом ці проблеми не аналізувались, оскільки і не досліджувалась ефективність досить складної процедури одержання дозволів, що призводить до бюрократизму і тяганини і ускладнює доступ підприємців в визначені види діяльності, а громадянам — доступ і користування визначеними предметами, матеріалами, речовинами.

Досі в адміністративно-правовій науці відсутній єдиний підхід до поняття дозвільної системи. Одна група авторів (Л.Л.Попов, Ф.С.Разоренов) пов'язує її лише з діяльністю органів міліції, інша — отожднює з ліцензуванням (Д.Н.Бахрах, С.В.Ківалов). Поза сумнівами головне навантаження у реалізації цієї системи покладається на органи міліції, але в її реалізації беруть участь і інші органи (охорони здоров'я, охорони праці та ін.).

Повноваження міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах реформування економічних відносин не лише розширилися, але й якісно змінилися. Це також потребує теоретичного осмислення і законодавчого регулювання.

Метою дисертаційного дослідження є: вивчення ролі і завдань дозвільної системи в Україні у період створення ринкової економіки, форм і методів участі органів міліції в її реалізації, аналіз процедур цієї реалізації, вирішення теоретичних питань, що виникають у зв'язку зі змінами обсягу і характеру повноважень органів внутрішніх справ в області дозвільної системи, розробці рекомендацій щодо вдосконалення законодавства.

Головними завданнями наукового дослідження є: визначення поняття і обсягу завдань дозвільної системи, її ролі і місця в забезпеченні громадської безпеки, громадського порядку, збереження різних видів власності, аналіз чинних актів, які визначають правила дозвільної системи, аналіз процедур видачі дозволів і адміністративно-правових відносин, що виникають при цьому, вивчення організації контролю за функціонуванням об'єктів дозвільної системи і обігом предметів, речовин, матеріалів, безконтрольне володіння і користування якими може заподіяти шкоду громадській безпеці, громадському порядку, а також аналіз складу проступків, що порушають правила дозвільної системи.

Об'єктом дисертаційного дослідження є:

— поняття дозвільної системи, її завдання і роль в Україні в умовах формування ринкових відносин;

— історія і сучасний стан правової основи дозвільної системи;

— місце, завдання і повноваження органів внутрішніх справ у реалізації дозвільної системи;

— загальна характеристика діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи і виявлення специфіки їх діяльності стосовно окремих об'єктів, а також окремих предметів, речовин, матеріалів обмеженого обігу;

— процедура, документи, права і обов'язки сторін в адміністративно-правовому відношенні при здійсненні міліцією дозвільної системи;

— організація контролю за належним функціонуванням об'єктів дозвільної системи і встановленим порядком поводження з предметами, речовинами і матеріалами, безконтрольне володіння і користування якими може заподіяти шкоду громадській безпеці, громадському порядку і майну;

— поняття і роль адміністративної відповідальності в забезпеченні дозвільної системи;

- характеристика складів адміністративних проступків, які порушують вимоги дозвільної системи.

Методологічною основою дослідження служить діалектичний метод наукового пізнання, а також конкретно-наукові методи історичного, формально-логічного, системного, структурно-функціонального і нормативно-порівняльного аналізу.

При підготовці дисертації автор користувався джерелами теорії держави і права (С.С.Алексеев, М.П.Орзих, П.М.Рабінович, О.В.Сурилов), адміністративно-правової науки (В.Б.Авер'янов, А.П.Альохін, Д.Н.Бахрах, А.С.Васильєв, Є.В.Додін, Р.С.Калюжний, Л.В.Коваль, С.В.Ківалов, О.І.Коваленко, Ю.М.Козлов, Л.Л.Попов, Ф.С.Разаренов, О.М.Якуба і ін.), цивільно-правової науки (Н.І.Клейн, О.Н.Садикова, В.С.Шелестова і ін.), роботами І.І.Кириченка, Н.М.Жаворонкова, Д.В.Осінцева, Г.Г.Месхі, В.С.Обідіна, що стосу-

ються проблем дозвільної системи, та інших авторів. Під час написання дисертації використовувались статистичні дані про адміністративні правопорушення в Україні за період з 1991 по 1994 роки, опубліковані Мінстатом України, а також матеріали МВС України про здійснення дозвільної системи.

Новизна дисертаційного дослідження полягає у тому, що в ньому вперше на основі нового законодавства України, законодавства ряду інших країн СНД, аналізу практики його застосування виконано комплексне монографічне дослідження місця, завдань і ролі дозвільної системи як інструмента державного регулювання економічних відносин в умовах ринкових реформ, визначено її місце в інституті ліцензування, досліджена правова основа дозвільної системи, особливу увагу при цьому було звернено на аналіз актів, прийнятих в Україні за період з 1920-1950 рр., які раніше не були об'єктом вивчення; розкрито повноваження і організацію роботи органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи, виявлені нові тенденції і зміни характеру цієї роботи; проаналізовано специфіку адміністративно-правових відносин що виникають при цьому, досліджено процесуальну форму дозвільної діяльності; розглянуті форми і методи контролю органів внутрішніх справ за дотриманням правил дозвільної системи і адміністративної відповідальності за порушення цих правил, причому, акцент зроблено на аналізі тих складів проступків, які у навчальній і монографічній літературі ще не спеціалізовані.

На підставі виконаного дослідження отримані певні висновки. Це дозволило аргументувати такі теоретичні положення і практичні пропозиції:

— висновок про те, що ліцензування являє собою один із засобів державного регулювання ринкових відносин;

— думка про те, що дозвільна система є найбільш жорстким, процесуально оформленим видом ліцензування, яка застосовується для регулювання ринкових відносин з метою забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і охорони майна;

— твердження про те, що в результаті дії дозвільної системи виникають специфічні адміністративно-правові відносини, за допомогою яких заявник покладає на себе добровільно цілий ряд обов'язків в сфері державного управління, одночасно розширює свої цивільно-правові, трудові, фінансові і інші повноваження;

— висновок про існування меж запровадження використання дозвільної системи, які визначаються з одного боку необхідністю забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і збереження майна, з іншого боку — запобігти ускладненням при виникненні і розвитку конструктивного підприємництва, а також можливості реалізувати громадянами своїх певних прав у сфері державного управління;

— твердження про те, що головний тягар щодо реалізації дозвільної системи нині лягає на органи внутрішніх справ, у зв'язку з чим у їхніх структурах створенні спеціальні підрозділи дозвільної системи;

— судження про те, що розширення повноважень органів внутрішніх справ в галузі дозвільної системи визначає їхню здатність брати участь у регулюванні ринкових відносин, що повинно знайти відображення у Законі України “Про міліцію” і в Законі України “Про органи внутрішніх справ”, який мусить бути розроблений;

— висновок, про існування самостійного виду адміністративного провадження — дозвільного провадження, яке включає в себе низку стадій, що послідовно змінюють одна одну;

— думка про те, що адміністративна відповідальність є обов'язковим засобом забезпечення правил дозвільної системи.

Положення, що виносяться на захист:

— поняття дозвільної системи як засобу впливу на ринкові відносини спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади з метою забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і збереження майна;

— дозвільна система — це найбільш жорсткий, формалізований вид ліцензування, за допомогою якого заявник вступає в адміністративно-правові відносини з уповноваженим державним органом, приймаючи при цьому на себе нові обов'язки у сфері державного управління, одержуючи натомість повноваження в інших сферах громадського життя;

— аналіз правових актів України, присвячених регулюванню дозвільної системи 20-50 років, які не аналізувались в адміністративно-правовій літературі;

— визначення роботи органів внутрішніх справ щодо дозвільної системи як самостійного виду їх адміністративної діяльності, який відіграє важливу роль у їх впливі на відносини в сфері економіки і здійсненні громадянами України певних повноважень, забезпечуючи при цьому громадську безпеку, громадський порядок і збереження майна;

— загальна характеристика діяльності міліції у здійсненні роботи дозвільної системи, узагальнення специфіки цієї діяльності у відношенні конкретних об'єктів і предметів, речей і матеріалів, безконтрольне володіння і користування якими представляють небезпеку щодо суспільства, громадян і майна;

— характеристика дозвільного впровадження і його різновиди;

— проблеми організації контролю як складової частини дозвільного провадження, аналіз складів адміністративних правопорушень, виявлених в ході контролю;

— пропозиції по створенню законів України “Про дозвільну систему”, “Про МВС України”, “Про зброю”, про зміни редакцій деяких статей Кодексу України про адміністративні правопорушення і введення нових статей.

Теоретична і практична цінність дисертації полягає в тому, що автор зробив спробу на основі найновіших досягнень української правової науки і чинного законодавства створити цілісне комплексне уявлення про завдання і роль дозвільної системи в умовах створення ринкових відносин в Україні, визначити роль органів внутрішніх справ у здійсненні дозвільної системи, обґрунтувати необхідність нового підходу і розуміння дозвільної системи як важливого елементу впливу держави на ринкові відносини і забезпечення при цьому громадської безпеки, громадського порядку, збереження майна.

Основні положення дисертації були апробовані на трьох науково-практичних конференціях, в багаторічній практичній роботі дисертанта в органах внутрішніх справ, у тому числі в якості начальника Управління внутрішніх справ в Одеській області, начальника Управління внутрішніх справ на водному транспорті і інших керівних посадах; а також при читанні курсу адміністративного права в Одеському інституті внутрішніх справ МВС України.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, трьох глав, висновків і списку використаних нормативних матеріалів і літературних джерел.

Головні положення роботи.

У вступі обґрунтовується вибір теми дисертації, її актуальність і ступінь досліджуваності її у науковій і навчальній

літературі, визначається мета дослідження, його теоретична і практична основи, наукова новизна, теоретична і практична значимість сформульованих висновків, пропозицій і рекомендацій.

Перша глава “Поняття і правова основа здійснення міліцією дозвільної системи” починається параграфом “Поняття дозвільної системи”, в якому звертається увага на те, що, незважаючи на численні використання у правовій літературі терміну “дозвільна система” єдиного погляду з цього приводу не досягнуто. Одна група авторів дозвільну систему відносить до розряду спеціальної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (Л.Л.Попов, Ф.С.Разаренов), інша — ототожнює з ліцензуванням (Д.Н.Бахрах, С.В.Ківалов, І.Г.Кириченко, Д.В.Осінцев).

Спробу замирити ці позиції зробив І.Г.Кириченко. Він ввів термін “дозвільна система в широкому значенні цього поняття”, але, на жаль, не розкрив його.

12 жовтня 1992 р. Постановою Кабінету Міністрів № 576 було затверджено Положення про дозвільну систему. В ст. 1 Положення передбачається, що “дозвільна система — це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речей, а також відкриття і функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою збереження інтересів держави і безпеки громадян”.

В дисертації відзначається, що Кабінет Міністрів України не ставив за мету дати науково-обґрунтоване визначення дозвільної системи, а встановлені ним межі дозвільної системи — інтереси держави і безпека громадян — досить розпливчасті.

Оскільки терміни “інтереси держави” і “безпека громадян” досить невизначені, тому й невизначеними можуть бути межі дозвільної системи. В зв'язку з цим здобувач вдається до спроби обґрунтувати власне розуміння дозвільної системи, спираючись на традиційний підхід до адміністративно-правового відношення, у якому однією із сторін завжди виступає орган, наділений державно-владними повноваженнями.

Незважаючи на те, що таке відношення виникає за ініціативою заявника, котрий добровільно бере на себе виконання додаткових обов'язків у сфері державного управління, суть владовідносин не змінюється.

На підставі аналізу нормативних актів, що регулюють відносини в галузі дозвільної системи, автор дисертації доходить до висновку, що метою запровадження дозвільної системи в Україні є організація забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і безпеки майна.

На думку автора, вихід за ці межі, тобто розширення сфери дозвільної системи, може потягнути за собою обмеження прав громадян на операції (володіння, користування тощо) з певними майновими коштами, а також стати на заваді розвитку конструктивного підприємництва.

Проводиться думка про те, що дозвільна система являє собою досить жорстку, ускладнену форму ліцензування, котра реалізується завдяки особливому адміністративному провадженню — дозвільному провадженню.

Дозвільне провадження — це сукупність взаємопов'язаних стадій, кожна з яких вирішує конкретні завдання.

У параграфі робиться висновок про те, що дозвільна система являє собою спеціальний вид ліцензування, котрий породжує адміністративно-правове відношення між заявником та уповноваженим органом державної виконавчої влади, в якому заявник

бере на себе добровільно виконання певних обов'язків у сфері державного управління, невиконання яких тягне кримінальну і адміністративну відповідальність, натомість отримуючи право на зайняття певними видами підприємницької діяльності чи право на придбання, зберігання, користування, продаж предметів, матеріалів, речовин, безконтрольний обіг яких може пошкодити громадській безпеці, громадському порядку і майну.

У другому параграфі здійснюється аналіз правової основи дозвільної системи, де підкреслюється, що чинна правова основа склалася під впливом попереднього законодавства, котре довгі роки мало чинність у СРСР; під впливом норм міжнародного права та тих змін, що відбуваються в економічній, політичній та інших галузях життя України після набуття нею незалежності.

У дисертації звертається увага на те, що, незважаючи на як найжорстокішу централізацію законодавства в умовах СРСР, Україна, на відміну від інших союзних республік, зуміла прийняти ряд актів, що містять правила дозвільної системи. Вони ще не були об'єктом дослідження, тому здобувач детально аналізує Постанови ЦВК і РНК України від 30 вересня 1925 р. "Про державну печатку", від 30 серпня 1929 р. "Про правила користування печаткою", від 13 червня 1936 р. "Про порядок зберігання державними організаціями та установами печаток і чекових книжок" та ін. акти.

Певна увага приділяється розділу XII Адміністративного Кодексу України 1927 р., в якому містилось 16 статей, регулюючих головні положення дозвільної системи, а також статті Кодексу, що встановлюють відповідальність за порушення вимог дозвільної системи.

В цьому ж параграфі аналізуються і накази МВС (МКВС) України, які визначають діяльність міліції щодо здійснення

дозвільної системи. Однак, більша частина параграфу припадає на сторінки, де досліджується чинна правова основа дозвільної системи взагалі, дозвільна діяльність ОВС, зокрема.

На думку автора такою основою є закони України (“Про міліцію”, “Про підприємництво” тощо), міжнародні договори, угоди, конвенції, особливо підсумковий документ Віденської зустрічі 1986 р. представників держав — учасників Ради з питань безпеки і співробітництва в Європі, де закріплено зобов’язаність учасників щодо інформування громадян про всі адміністративно-правові норми, котрі стосуються взаємин міждержавними органами і громадянами; укази Президента України (“Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади” та ін.); державних програм (“Державна програма боротьби зі злочинністю” та ін.).

Значний внесок у створення правової основи дозвільної системи в Україні зробив Кабінет Міністрів України (“Положення про дозвільну систему” та ін.).

У висновках до параграфу аналізуються акти МВС України, котрі регулюють діяльність підпорядкованих органів щодо організації дозвільної системи.

У зв’язку з цим звертається увага на те, що загальне Положення “Про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади”, затверджене Указом Президента України 12 березня 1996 р., істотно скоротило перелік актів, котрі можуть прийматися МВС України згідно з Положенням МВС 1992 р.

Автор вважає, що в зв’язку з винятковою важливістю завдань, вирішуваних ОВС, необхідно на рівні Закону прийняти Закон України “Про органи внутрішніх справ”.

Глава II називається “Характеристика головних напрямків органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи” і відкривається параграфом “Форми, методи і головні напрямки діяльності міліції щодо здійснення дозвільної системи”, який починається поясненням назви глави і параграфу. Воно зводиться до того, що згідно з деякими законодавчими актами (наприклад, Закон України від 30 червня 1995 р. “Про поводження з радіоактивними відходами” на органи внутрішніх справ покладено виконання окремих операцій щодо реалізації правил дозвільної системи іншими органами (Міністерством охорони здоров’я, Міністерством охорони навколишнього середовища і ядерної безпеки та ін.). Ця діяльність ОВС дисертантом не розглядається, а розглядається лише та їх діяльність у процесі якої вони виступають обов’язковою стороною в адміністративно-дозвільному відношенні.

Щодо цього, то автор приходить до висновку, що її обсяг, установлений Законом України “Про міліцію”, а також Положенням про дозвільну систему значно розширився.

Діяльність органів внутрішніх справ в області дозвільної системи є на разі важливим інструментом впливу на ринкові відносини для попередження і запобігання їх використання на шкоду громадській безпеці, громадському порядку і збереженню майна.

Ця діяльність виступає як різновид адміністративної діяльності, внаслідок чого реалізується через переконання і примус.

В дисертації, спираючись на Наказ МВС України № 164 від 25 березня 1995 р., розкриваються способи, прийоми і засоби, методи переконання в процесі здійснення дозвільної

системи. Одночасно підкреслюється і роль заходів адміністративного примусу — запобіжних заходів (заборона об'єктам дозвільної системи на виготовлення, ремонт та інші дії зі зброєю та ін.), адміністративно-запобіжних заходів (відмова укладати трудові договори для виконання робіт, пов'язаних з використанням предметів і матеріалів, на які поширена дозвільна система).

У висновку до параграфу розкривається зміст стадій дозвільного провадження, обов'язковий для всіх напрямків діяльності ОВМ при здійсненні дозвільної системи: прийом в експлуатацію об'єктів, предметів і матеріалів, на котрі поширюється дозвільна система; облік цих об'єктів і предметів; контроль за дотриманням правил дозвільної системи; реагування на порушення цих правил.

У наступних параграфах цієї глави розглядається специфіка діяльності ОВС щодо окремих об'єктів дозвільної системи, а також предметів, речовин і матеріалів, на котрі поширюється ця система.

Параграф 2. “Забезпечення міліцією правил дозвільної системи щодо виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї і вибухових матеріалів”. У ньому висвітлюється організація дозвільної системи щодо цих об'єктів і предметів.

В дисертації підкреслюється, що технічний прогрес зумовлює необхідність постійного розширення кола даних об'єктів і предметів (Постанова КМУ № 373 від 31 травня 1995 р.), звертається увага на те, що у практиці зустрічаються спроби довільно розширити перелік зброї, що потрапляє під дію дозвільної системи, залучаючи до нього історичну вогнепальну зброю.

Автор цілком погоджується з І.Г.Кириченком у тому, що технічні ознаки такої зброї не дозволяють у повній мірі використовувати її бойові якості, і тому на них не можна поширити режим дозвільної системи. В дисертації також розглядається провадження щодо дозволу на носіння відомчої зброї (інкасаторам, особовому складу охорони та ін.).

Параграф 3 “Придбання, зберігання і перевезення мисливської вогнепальної нарізної і гладкоствольної зброї, бойових набоїв, мисливських ножів громадянина). У ньому досліджується дозвільне провадження на предмети, правовий статус яких регламентовано Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 247—ХІІ “Про права власності на окремі види майна”. Тут розглядається особливість отримання дозволу на обіг певних видів мисливського спорядження.

У кінці параграфу зазначається, що незважаючи на повний прогрес в галузі створення правової основи дозвільної системи щодо обігу зброї, вона потребує вдосконалення, зокрема, автор вважає, що необхідно спростити порядок придбання, зберігання і використання гладкоствольної зброї для громадян, зайнятих у селянському (фермерському) господарстві.

Автор підтримує також ідею про необхідність прийняття Закону України “Про зброю” і висловлює свої пропозиції щодо його змісту.

Параграф 3 аналізує діяльність міліції щодо забезпечення правил дозвільної системи стосовно придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання вибухових матеріалів. Разом з міліцією певні повноваження у цій галузі має держнагляд охорони праці, тому в дисертації робиться спроба розмежувати сфери впливу цих органів.

На думку автора, повноваження держнагляду охорони праці зводяться до встановлення правил поведження з вибуховими речовинами, а безпосередню діяльність щодо видачі дозволів та всіх інших операцій, що передують цьому, а також подальший контроль, здійснює міліція.

У дисертації детально висвітлюється процедура видачі дозволів, а також проблеми, що при цьому виникають. Організація діяльності міліції щодо здійснення дозвільної системи при створенні і утриманні стрілецьких тирів, стрільбищ та мисливських стендів досліджується у наступному параграфі дисертації.

В інструкції про організацію цієї роботи, затверджені Наказом МВС України № 643 від 18 довтня 1993 р., вперше документ, що дозволяє створення і утримання цих об'єктів, названо ліцензією.

Для отримання її необхідно виконати умови і правила, передбачені цим же наказом.

Дисертант звертає увагу на те, що дані умови і правила мають як чисто технічні характеристики, пов'язані з безпекою функціонування, так і особливі вимоги до особистих професійних та інших рис осіб, відповідальних за відкриття і утримання цих об'єктів. Підкреслюється, що особливий порядок ліцензування виявляється ще й у тому, що укладнення трудових договорів з працівниками, які обслуговують ці об'єкти, здійснюється за згодою органів міліції.

У наступному параграфі розглядається ще один напрямок спеціальної адміністративної діяльності міліції — забезпечення правил дозвільної системи щодо відкриття і функціонування штемпельно-граверних майстерень і виготовлення печаток і штампів.

Ця діяльність складається, по-перше, з перевірки відповідності об'єкта необхідним умовам і правилам; по-друге, з ви-

дачі ліцензій (це також низка взаємопов'язаних стадій); по-третє, з контролю за дотриманням встановлених правил функціонування об'єктів; по-четверте, з видання дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів.

Ще раз підкреслюється специфіка дозвільної системи в інституті ліцензування — контроль міліції за здійсненням провадження і виконанням замовлень лише для тих осіб, котрі мають дозвіл міліції.

Ще один параграфі даної глави розглядає новий вид дозвільної діяльності міліції — стосовно обігу спеціальних заходів самозахисту, споряджених речовинами сльозоточивої та подразнюючої дії. Ця діяльність регулюється постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 7 вересня 1993 р. та іншими актами.

Дисертант звертає увагу на новий документ в ліцензійній діяльності міліції — ліцензійну угоду, яка укладається між міліцією і підприємцем. Аналізуючи її правову природу, автор робить висновок про те, що вона є різновидом адміністративного договору, ліцензійна угода є свідченням обґрунтованості думки про існування адміністративного договору.

Автор особливо підкреслює такий вид дозвільної системи, як видача підприємцям ліцензій на послуги по охороні державної, колективної і приватної власності. Це пов'язано з тим, що охоронна діяльність завжди була монополією держави і лише перехід до ринкових відносин зламав цю монополію, що було закріплено цілою низкою актів. Однак держава залишила за собою повноваження на видачу ліцензій на охоронну діяльність. Порядок видачі таких ліцензій розглядається в окремому параграфі. Автор звертає увагу на те, що в нормативних актах, котрі регламентують цей вид

дозвільної роботи міліції, йдеться прямо про ліцензування. Термін “дозвільна система” відсутній, однак охоронна діяльність — це діяльність охоронного підприємства по наданню на договірних засадах послуг для запобігання несакційованого попадання сторонніх осіб у приміщення, які належать власникам, для запобігання зазіхань на майно, у тому числі на те, що перевозиться, тобто йдеться про дозвіл на діяльність, пов’язану з охороною громадського порядку і майна.

Автор висловлює сумнів з приводу досить широкого кола осіб, котрі позбавлені права на охоронну діяльність, що, на його думку, не узгоджується з Законом України “Про підприємництво”.

В останньому параграфі даної глави розглядається ще один вид дозвільної діяльності — видання ліцензії на здійснення підприємницької діяльності, пов’язаної з реалізацією транспортних засобів, що підлягають реєстрації і обліку в ОВС.

Ця робота регулюється Наказом МВС України № 722 від 28 вересня 1995 р., в якому також затверджені умови та правила здійснення цієї діяльності і контролю за їх дотриманням.

Уже прийняття таких актів свідчить про обсяг впливу міліції на підприємництво, що є ще одним аргументом на користь висловленої автором ідеї про роль діяльності міліції у здійсненні дозвільної системи для регулювання економічних відносин.

Третя глава дисертації призначена для аналізу контролю міліцією за дотриманням правил дозвільної системи і адміністративної відповідальності за їх порушення. У ній розглядаються питання організації контролю, форми і мето-

ди його провадження. Підкреслюється значення гласного і негласного контролю. Однак автор звертає увагу на те, що провадження з порушень правил дозвільної системи може починатися лише за матеріалами гласного контролю, у зв'язку з чим зазначається, що в більшості випадків це провадження починається зі стадії попередньої перевірки. Автор вважає, що адміністративна відповідальність є необхідним атрибутом дозвільної системи, вона виступає як засіб забезпечення цих правил. Підставою такої відповідальності є зазіхання на громадські стосунки, що складаються у сфері дозвільної системи.

Автор аналізує склад проступків, що зазіхають на даний об'єкт. Головна увага при цьому звертається на ст.ст.195¹-195³ Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також інші статті, що викладені у новій редакції — 189, 190 та ін.

Дисертант вагається з приводу змісту ст.189 Кодексу, яка досі установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних підприємств, а також придбання, збуту, використання, обліку і зберігання розмножувальної техніки у той час, як вже з 1992 р. ці об'єкти виведені за межі дії дозвільної системи. Одночасно автор пропонує введення в Кодекс нових складів проступків.

У висновках автор підбиває підсумки, підкреслюючи, що повноваження міліції щодо здійснення дозвільної системи не можуть бути передані іншим органам держави, незважаючи на необхідність звільнення її від деяких функцій (паспортна служба, діяльність медвितверезників тощо).

Основні положення дисертації викладені в доповідях і публікаціях:

Подлінев С.Д. — Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин в Україні. - Учебний посібник. Одеса. 1996.

Подлінев С.Д. — Дозвільний порядок послуг по охороні власності. // Юридический вестник.-1996. -№ 2.

Подлінев С.Д. — Діяльність міліції по здійсненню системи дозволу на виробництво, ремонт, реалізацію, придбання, реєстрацію, облік застосування спеціальних засобів самооборони, що споряджаються речовинами слізоточивої та дративної дії. // Вісник Львівського інстуту внутрішніх справ.-1996. -№ 4.

Подлінев С.Д. — Перспективи вдосконалення правових засад діяльності міліції України по здійсненню системи дозволу. - Доповідь на міжнародній науково-практичній конференції.- Одеса. 1996.

Подлінев С.Д. — Організація та проведення органами внутрішніх справ разом з внутрішніми військами комплексних оперативних занять по відпрацюванню питань попередження та припинення масових безпорядків. -Доповідь на всеоюзній науково-практичній конференції. - Москва, грудень 1991.

Анотація.

Подлінев С.Д. Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук по спеціальності — теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право.

Юридичний інститут Одеського державного університету ім. І.І.Мечникова.

На основі нового законодавства і практики його застосування, досягнень української та зарубіжної правової науки здійснено комплексне дослідження організації діяльності міліції по провадженню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин в Україні, певна роль і місце цієї діяльності у системі засобів державного регулювання ринкової економіки, зроблено аналіз правової основи дозвільної системи, розглянуто дозвільне провадження, розкрито роль контролю і адміністративної відповідальності в забезпеченні дозвільної системи.

Обгрунтована необхідність подальшого формування правової основи дозвільної системи, удосконалення адміністративної діяльності міліції, покращення законодавства про адміністративну відповідальність і практики його застосування.

Опорні слова: дозвільна система, органи внутрішніх справ, адміністративна система ліцензування, контроль та адміністративна відповідальність за порушення правил дозвільної системи.

Annotation.

Podlynev S.D., Militia activities on the realization of the permission system in the conditions of creating the market relations. Thesis for a candidat degree in jurisprudence, speciality 12.00.07 - management theory, administrative law and legal proceedings, financial law. Law Institute, Odessa State University. On the basis of a new legislation and its application into practice, achievements of Ukraine and foreign legal science the complex analysis of the militia activities organization on the realization of the permission system in the conditions of creating market relations in Ukraine, the certain role and place of the activities in the system of state adjustment of the market economy is carried out. The legal basis of the permission system is analysed. The permission production is considered, the control role and administrative amenability in the providing with the permission system is exposed. The necessity of the continuation of creating the legal basis for the permission system the perfection of the militia administrative activities, improvement of the legislation of administrative amenability and its application into practice. The support words: the permission system; the internal affairs bodies; administrative activities; licence; control and administrative amenability for the violation of the permission system's rules.

Ав 34.955

АВ 34.955

Підписано до друку 13.05.96. Формат 60x84/16. Ум.друк.арк. 1,39.
Замов.№ 19. Тираж 100 прим.

АО БАХВА, Україна, 270009, м.Одеса, вул.Черняховського,6