

КУЗНІЧЕНКО С.О.,

доктор юридичних наук, доцент
(Кримський юридичний інститут
Одеського державного університету
внутрішніх справ)

УДК: 351.753 (477)

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ ТА ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні проблеми правового регулювання обігу зброї. Проаналізовано наукову літературу, законодавчі та нормативні джерела. Визначено мету та об'єкт адміністративно-правового режиму обігу зброї в Україні.

Ключові слова: *правове регулювання обігу зброї, адміністративно-правовий режим обігу зброї, цільова спрямованість, об'єкт режиму обігу зброї.*

Рассмотрены теоретические проблемы правового регулирования оборота оружия. Проанализированы научная литература, законодательные и нормативные источники. Определены цель и объект административно-правового режима оборота оружия в Украине.

Ключевые слова: *правовое регулирование оборота оружия, административно-правовой режим оборота оружия, целевая направленность, объект режима оборота оружия.*

The article is devoted to consideration of theoretic problems of the legal adjusting of turn of weapon. Scientific literature and normative sources are analysed here. A purpose and object of the administrative-legal regime of weapon turnover in Ukraine is certain.

Keywords: *legal adjusting of turn of weapon, administrative-legal regime of weapon turnover, having a special purpose orientation, object of the regime of weapon turnover.*

Враховуючи потенційну загрозу, яку несе порушення правил обігу таких небезпечних предметів як зброя, можна стверджувати, що державне регулювання цієї сфери є вкрай важливим. Суспільно корисні властивості цих виробів при певних обставинах можуть завдати значної шкоди правам та інтересам як окремої людини, так і державі в цілому. При цьому гарантувати максимальну безпеку при вирішенні цього питання можливо тільки при особливому порядку правового регулювання, тобто встановивши відповідний адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні.

На сьогодні в нашій країні не можна вважати досконалим адміністративно-правовий режим обігу зброї. Насамперед це стосується відсутності норми прямої дії, якою повинен стати Закон України «Про зброю». Зараз ця сфера правовідносин регулюється тільки відомчими нормативними актами, деякі положення часто суперечать один одному, таким чином, виникають умови для розширення дискреційних повноважень посадових осіб, і, як наслідок, неефективне регулювання правовідносин, що мають особливе значення для громадської безпеки та забезпечення правопорядку у суспільстві. Звісно, такий порядок регулювання не може бути правовим, а може бути лише фактичним, адміністративним. Вкрай актуальним для нашого суспільства є наукова розробка теоретичних проблем правового регулювання обігу зброї.

Окремі аспекти правового регулювання обігу зброї в Україні розглядали в своїх працях такі автори: П.Д. Біленчук, О.М. Бокій, В.А. Гуменюк, А.В. Корнієць, А.В. Кофанов, С.П. Параниця, О.М. Піджаренко, О.Ф. Сулява, М.П. Федоров, О.С. Фролов та ін. Проте недостатньо є теоретична розробка проблем адміністративно-правового режиму обігу зброї, зокрема, визначення його цільової спрямованості та об'єкта.

Метою статті є визначення на основі досягнень юридичної науки та аналізу законодавчої та нормативної бази мети та об'єкта адміністративно-правового режиму обігу зброї в Україні.

Поняття «адміністративно-правовий режим» не нове в юридичній науці. Ми погоджуємося з висловлюванням С.С. Маїляна про те, що «наразі наука адміністративного права не ак-

центує увагу на розмаїтті проявів адміністративно-правових режимів і буде свої конструкції з деякою оглядкою на інші галузі права». Він вирізняє як особливе таке явище, як управління, визначає його відмінність від інших [1, с. 11].

В.В. Коноплов говорить про те, що, на превеликий жаль, наука адміністративного права не завжди акцентує увагу на різноманітних проявах адміністративно-правових режимів. Іноді, каже він, ці режими розглядаються як зовсім очевидне явище, що не потребує спеціального глибокого дослідження. Це є досить дивним, адже навіть поверховий аналіз чинного законодавства свідчить про те, що не тільки щодо державного управління, а й інших галузей права під терміном «режим» розуміється ціла сукупність заходів [2, с. 132].

Дослідження наукових праць показує, що багато авторів розглядають адміністративно-правові режими у досить вузькому розумінні. Аналізуючи зміст підручників та навчальних посібників з адміністративного права останніх років, які підготували досвідчені вітчизняні та зарубіжні автори, слід підкреслити досить обмежений перелік адміністративно-правових режимів. Крім цього, дані режими трактують у складі правового регулювання, що направлене на подолання ситуації надзвичайного характеру (воєнний, надзвичайний стан).

Саме тому, коментуючи висловлювання В.Б. Рушайла про те, що «публічне управління потребує особливих регулятивних властивостей правових режимів, які дозволяють ефективно організовувати діяльність органів виконавчої влади на певній території та у різних нестандартних управлінських ситуаціях» [3, с. 5], ми не можемо погодитися з ним цілком. Адже на сьогодні існує потреба у використанні такого правового механізму, як адміністративний режим, у повсякденному житті, насамперед тоді, коли контроль за об'єктом правовідносин має особливе значення для підтримання правопорядку та громадської безпеки у державі. Саме таке розуміння цього питання знаходимо в Ю.О. Тихомирова, який підкреслює, що адміністративно-правові режими не мають виключно «надзвичайного» характеру та наводить приклади державного регулювання різноманітних соціально-економічних процесів за допомогою саме відповідних режимів [4, с. 400].

На нашу думку, правові режими, які регулюються адміністративним правом, не обов'язково повинні мати «надзвичайний» характер. На сьогодні в Україні бракує досліджень адміністративно-правових режимів, які регулюють правовідносини, що настають не при виникненні надзвичайних обставин, а існують постійно і необхідні для здійснення управління у найважливіших для держави сферах.

Визначаючи зміст режимного регулювання, у ньому вирізняють елементи залежно від особливостей суспільних відносин, які підлягають регулюванню – це учасники (суб'єкти), соціальний зв'язок між ними, а також об'єкти, з приводу яких ці відносини здійснюються. На думку окремих авторів, зміст адміністративно-правового режиму включає в себе такі елементи, як цільове призначення, правові принципи, об'єкт адміністративно-правового регулювання, юридичне положення суб'єктів, адміністративно-правовий інструментарій [3, с. 27]. Єдине, що, на нашу думку, слід додати у пропонований перелік, – це засоби матеріально-технічного та організаційного забезпечення режиму.

У науковій літературі вирізняють режими за різноманітними об'єктами (отрута, вибухові речовини, валюта та ін.). Отже, до таких режимів слід віднести адміністративно-правовий режим обігу зброї. Крім того, режим, який ми досліджуємо, можна охарактеризувати таким чином: по-перше, цей режим є постійним – він діє незалежно від стану чи ситуації у країні; по-друге, він є звичайним, тобто не змінює конституційний статус громадян і організацій; по-третє, адміністративно-правовий режим обігу зброї можна віднести до обмежувального. За допомогою цього режиму держава встановлює особливі права та умови володіння предметами, які належать до категорії «зброя». Особливі умови встановлюються також і на виробництво, ремонт, реалізацію та інші види діяльності, пов'язані зі зброєю; по-четверте, правовий режим обігу зброї є загальнодержавним, тобто таким, що діє на всій території України без винятку. Якщо за основу брати розподіл адміністративно-правових режимів на групи залежно від мети встановлення, то режим обігу зброї належить до таких, метою встановлення яких є забезпечення, (підтримка) громадської безпеки.

Характеризуючи певний адміністративно-правовий режим, насамперед треба встановити мету його застосування. У загальному значенні всі вони мають за мету забезпечення громадсь-

кої, державної безпеки, встановлення правопорядку у різних сферах правовідносин. Відсутність належного контролю за обігом зброї загрожує життєвим інтересам особистості, суспільства і держави, що охороняються законом. Тому основною метою адміністративно-правового режиму обігу зброї є забезпечення прав та захист особистості й суспільства від загрози, що виникає з приводу незаконного обігу та застосування різних видів зброї.

Отже, адміністративно-правове регулювання обігу зброї є частиною державного регулювання, яке становить процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення суспільної мети регулювання та правомірної поведінки учасників суспільних відносин з приводу обігу зброї.

Належне регулювання обігу зазначених предметів дозволяє досягнути правильної поведінки суб'єктів, у повному обсязі реалізовувати їх права та виконувати обов'язки у межах, встановлених адміністративно-правовим режимом. Говорячи про принципи режиму, який нами досліджується, слід вказати, що, як і будь-якому адміністративно-правовому режиму, йому притаманні такі правові дії, які здійснюються на імперативних основах, створюючи таким чином відношення підпорядкованості.

Це є характерним методом впливу всіх адміністративно-правових норм. В.К. Колпаков називає такий метод вольовим та державно-владним. Одна із сторін у відносинах, що регулюються даними нормами, завжди представляє державу, а відповідальність за їх недодержання настає перед державою [5, с. 63]. При здійсненні функцій адміністративно-правового режиму обігу зброї громадська безпека повинна забезпечуватися у суворій відповідності до загальновизнаних принципів: законності, дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості та держави, а також взаємної відповідальності особистості суспільства і держави щодо забезпечення безпеки.

Норми, що регулюють обіг зброї, повинні конкретно визначати управлінську волю держави у відповідній сфері. У них мають відображатися як порядок здійснення державного контролю, так і внутрішню організаційну діяльність режиму. Серед ознак, які характеризують правовий режим, є, по-перше, чітко виражене коло суспільних відносин, які він регулює, та які виділено за однорідним об'єктом правовідносин, по-друге, це чітко зазначена цільова спрямованість регулювання.

Аналізуючи українське законодавство, яке регулює обіг зброї у країні, можна визначити дві великі проблеми. Перша полягає у тому, що нормативні акти регулюють не всі можливі правовідносини щодо обігу зброї, друга – відсутність цільової настанови, відповідного адміністративно-правового режиму, необхідність існування якого для ефективного регулювання обігу зброї в Україні не викликає сумнівів.

Обидві проблеми виникають з однієї причини – відсутність Закону України «Про зброю». Як було сказано вище, майбутній закон повинен мати повний перелік предметів, які належать до категорії «зброя», та повинні бути врегульовані всі можливі правовідносини, що пов'язані з обігом визначених предметів.

На сьогодні обіг зброї в Україні регулюється численними відомчими нормативними актами. І якщо, наприклад, у наказі МВС України № 622 визначене коло певних видів зброї, обіг яких регулюється дозвільною системою, то визначення загальної мети регулювання ми не знайдемо. Це також стосується й інших нормативних документів.

Федеральний Закон Російської Федерації «Об оружии» має певні недоліки, однак у ньому чітко визначаються дві ознаки правового режиму, про які говорилося вище. Так, у преамбулі Закону сказано, що він регулює правовідносини, які виникають при обігу цивільної, службової, а також бойової ручної стрілецької та холодної зброї, тобто правовідносини, відділені за окремим об'єктом – зброєю. Крім того, там зазначена цільова спрямованість регулювання – захист життя, здоров'я громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорона природи та природних ресурсів, закріплення міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю й незаконним розповсюдженням зброї [6]. Забезпечення поставлених цілей знаходиться у сфері публічних інтересів держави, тому можна стверджувати публічно-правову спрямованість Закону.

Сьогодні в Україні існують декілька законопроектів, автори яких теж спочатку визначають об'єкт регулювання та вказують спрямованість закону на забезпечення захисту життя і здоров'я громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорони природи та природних ресурсів. Також, як і в російському законі, вказується на потребу зміцнення міжнародного

співробітництва у боротьбі зі злочинністю і незаконним розповсюдженням зброї. Деякі автори законопроектів визнають таку мету режиму, окрім вищевказаних, як охорону і відтворення мисливських тварин, розвиток мисливського та стрілецького спорту [7].

Досліджуючи питання цільової спрямованості адміністративно-правового режиму обігу зброї, слід зауважити, що він не може забезпечуватися тільки засобами адміністративного права. Режим обігу зброї знаходиться у тісному взаємозв'язку з іншими галузями права.

Конституція України визначає найвищу цінність – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Відповідну мету, контролюючи процеси обігу зброї та правовідносини у зазначеній сфері, ставить перед собою адміністративний режим обігу зброї, згідно зі ст. 3 Конституції України [8].

Крім того, в Основному Законі визначені принципи, які лежать в основі режиму, що регулює правовідносини у сфері обігу зброї. Конституція визначає також цілі та принципи, функціонування державного апарату, органів виконавчої влади, зокрема й у досліджуваній нами сфері. Серед загальних принципів, які є юридичною базою для зазначеного режиму, є право приватної власності, яке є непорушним, право на підприємницьку діяльність, яке не заборонене законом, право на життя, а саме – право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27) [8].

Отже, адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні має спрямовуватися на забезпечення захисту життя та здоров'я громадян, охорону прав і свобод, гарантованих Конституцією України, забезпечення громадської безпеки, охорону природи і природних ресурсів, зміцнення міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю і незаконним розповсюдженням зброї.

З цивільного права відомо, що відношення щодо користування, володіння, розпорядження речей, і зокрема зброї, регулюються нормами, що входять до інституту права власності. Це є комплексний інститут права, який включає не тільки цивільно-правові норми, а й охоплює всі норми права, що закріплюють (визнають), регулюють та захищають приналежність матеріальних благ конкретним особам. Тобто до них належать не тільки відповідні норми цивільного права, а й певні приписи конституційного й адміністративно-правового характеру, навіть деякі кримінально-правові правила, що встановлюють приналежність майна певним особам, закріплюють за ними певні можливості його використання та передбачають юридичні засоби охорони прав та інтересів власників [9, с. 653].

Слід сказати, що зброя, з точки зору права власності, є специфічним об'єктом. Відомо, що на право власності нормами конституційного та цивільного права встановлений загальнодозвільний тип правового регулювання. Власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном (стаття 317 ЦК України) [10]. Це стосується майна, на володіння якого не встановлена заборона чинним законодавством. На речі, які не дозволені для вільного володіння громадянами, розповсюджується загальнозабороняючий тип правового регулювання. Перелік предметів встановлений постановою Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна».

Володіння зброєю не може здійснюватися тільки першим або другим типами регулювання. На предмети, що мають потенційну небезпеку, не можна розповсюджувати загальний доступ, але й не можна заборонити повністю їх обіг для населення, у зв'язку з їх корисними та у деяких випадках необхідними для певних видів діяльності властивостями.

Наступним кроком дослідження адміністративно-правового режиму обігу зброї є визначення його об'єкта. Слід зауважити, що у науковій літературі питання визначення об'єкта адміністративних правовідносин залишається спірним. І.Г. Кириченко, описуючи адміністративно-правовий порядок забезпечення дозвільної системи, визнає, що до об'єктів правовідносин, які виникають у сфері здійснення даної системи, належать тільки конкретні об'єкти (як сукупність предметів з особливим режимом функціонування), які саме через особливі властивості і включаються до системи правовідносин. При цьому дії суб'єктів щодо цих предметів та речовин автор не вважає об'єктами дозвільної системи, адже вони є похідними від останніх або залежать від них [11, с. 12-13]. В.А. Гуменюк визначає складність її об'єкта, існування в його структурі двох складових частин – матеріальної (предмети, речовини тощо) та нематеріальної (дії, діяльність). Саме тому він спочатку аналізує характер предметів нематеріального світу, на які поширюється дозвільна система, та, використовуючи при цьому термін «об'єкт», автор мав на увазі лише матеріальну частину цього поняття [12, с. 33].

Сказане повною мірою можна віднести до правовідносин, які виникають у сфері обігу зброї, адже зброя є одним із предметів матеріального світу, на які дозвоільна система розповсюджує своє регулювання. Але, на нашу думку, в дослідженні адміністративно-правового режиму обігу зброї важливо визначити саме перелік дій щодо зброї (нематеріальну частину об'єкта): придбання, зберігання, перевезення, виробництво, реалізація та інше. Адже основною функцією досліджуваного нами режиму є регулювання правовідносин між суб'єктами у сфері обігу зброї. Отже, об'єктом досліджуваного нами режиму слід вважати сукупність дій суб'єктів (правовідносин) щодо обігу зброї.

Особливість правовідносин у сфері обігу зброї полягає у тому, що в ньому задіяна велика кількість різноманітних за своїм статусом суб'єктів. З одного боку, це суб'єкти, які виконують функцію забезпечення адміністративно-правового режиму обігу зброї, тобто владні суб'єкти, до яких належать різні органи виконавчої влади, з іншого – суб'єкти, наділені правом виконувати певні дії щодо зброї та боєприпасів (придбання, зберігання, перевезення, виробництво, продаж, використання тощо). Чітке визначення суб'єктів обігу зброї має бути законодавчо закріплене й бути однією з необхідних умов реалізації адміністративно-правового режиму обігу зброї в Україні. На жаль, на сьогодні такого визначення у нормативних актах, які регулюють обіг зброї в Україні, немає.

Відповідно до конструктивних особливостей, сучасні зразки зброї можуть представляти загрозу навіть при нормальних умовах використання. Таким чином, окрім безпеки обігу зброї, і самі виробники, що належать до цієї категорії, повинні бути безпечними. Безбезпечні властивості зброї можуть бути мінімізовані завдяки подвійному регулюванню, з одного боку – правового, з іншого – технічного.

Специфічний предмет правового регулювання режиму обігу зброї зумовлює потребу вирішувати у комплексі соціальні та технічні питання. Досить часто ці питання регламентуються одним актом, коли технічні норми входять безпосередньо у зміст правових нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері обігу зброї. Наприклад, у наказі МВС України № 622, нарівні з питаннями правового регулювання обігу зброї, обговорені питання технічного забезпечення, приміщень, де зберігається зброя та вибухові речовини, транспортування даних предметів тощо. Такі норми є у наказі МВС України № 66 від 08.02.1994 щодо збирання та утилізації спеціальних засобів самооборони та інших актах. Спеціальними актами технічного регулювання є затверджені Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики міждержавних та державних стандартів, відповідно ГОСТ та ДСТУ. До таких документів можна віднести й ті, що встановлюють загальні технічні вимоги окремих виробів, які є зброєю. За приклад можна взяти Стандарт МВС України, який затверджує такі вимоги щодо пістолетів, револьверів та інших короткоствольних пристроїв не смертельної дії.

Виходячи з наведеного, вважаємо за необхідне підкреслити, що адміністративно-правове регулювання обігу зброї є частиною державного регулювання, яке становить процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення суспільної мети регулювання та правомірної поведінки учасників суспільних відносин з приводу обігу зброї.

Адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні має спрямовуватися на забезпечення захисту життя та здоров'я громадян, охорону прав і свобод, гарантованих Конституцією України, забезпечення громадської безпеки, охорону природи і природних ресурсів, зміцнення міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю і незаконним розповсюдженням зброї. Об'єктом досліджуваного нами режиму слід вважати сукупність дій суб'єктів (правовідносин) щодо обігу зброї.

Для належної реалізації адміністративно-правового режиму обігу зброї державі необхідно: створити нормативну базу його існування; створити систему компетентних органів виконавчої влади; визначити права й обов'язки кожного суб'єкта правовідносин; встановити чіткі й обов'язкові для виконання режимні правила; забезпечити їх виконання засобами адміністративного примусу; забезпечити функціонування матеріально-технічної та організаційної підсистем режиму.

Список використаної літератури:

1. Маилан С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Монограф. – М., 2002.
2. Конопльов В.В. Проблеми визначення поняття адміністративно-правового режиму в юридичній науці // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 3. – С. 131-138.

3. Рушайло В.Б. Адміністративно-правові режими: Монограф. – М., 2000.
4. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М., 2001.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підруч. – К., 1999.
6. Об оружии: Закон Российской Федерации от 13 декабря 1996 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.
7. Про зброю: Проект Закону України від 2 жовтня 2003 р. – К., 2007.
8. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Суханов Е.А., Белякова А. М., Бессонова А.П. и др. Гражданское право: В 2-х т.: Учеб. / Отв. ред. Е.А. Суханов. – М., 1998. – Т. 1.
10. Цивільний кодекс України // ВВР. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
11. Кириченко И.Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. – К., 1989.
12. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999.

Надійшла до редакції 02.12.2010