

Шумейко Т.А.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.95:351.753(477)

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.3.11>

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО СТВОРЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Здійснення нормативно-правових, інституційних та інших реформ в державі, а також правове забезпечення належного функціонування адміністративно-правових режимів у державі можливо лише тоді, коли відповідна нормативно-правова основа цих реформ і адміністративно-правових режимів буде цілісною, гармонічною та актуальною. У цьому контексті звернемо увагу на те, що споріднене, узгоджує та гармонізує право, правореалізацію (також нормореалізацію) саме «правова ідеологія як одна із фундаментальних підвалин буття суспільства, держави, країни, її громадян» [1, с. 5]. Разом із тим слід констатувати, що правова ідеологія є абстрактним явищем, яке в кожній конкретній ситуації можна інтерпретувати в різних контекстах, що, звісно, не призводить до раціонального вирішення нагальних питань. Саме тому під час вирішення складних управлінсько-владних питань, які стосуються тих чи інших проблем правових трансформацій, потребується продукування конкретизованої в конкретних концептуально-стратегічних нормах ідеології. У цьому сенсі мова йде саме про концепції здійснення різноманітних масштабних правових процесів, які передбачають: а) тривалість здійснення; б) залучення до цього процесу множини суб'єктів права, які повинні діяти організовано, злагоджено; в) прийняття множини рішень, вчинення низки дій. Цілком очевидним є те, що формування та реалізація державної політики у сфері обігу зброї, як складний соціально-правовий феномен, котрий об'єктивується у масштабному правовому процесі, повинен мати відповідну довготривалу концепцію.

Вказане підтверджує актуальність та теоретичну й практичну потребу комплексного дослідження можливостей створення Концепції формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні (далі – Концепція формування та реалізації державної політики).

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Сьогодні вченими ще не

досліджувались можливості створення та схвалення зазначеної Концепції (також аналогічних концепцій), однак сьогодні наявні наукові напрацювання вітчизняних учених (серед яких П.Д. Біленчук [2], О.М. Бокій [3], О.В. Джафарова [4], С.В. Діденко [5], А.В. Корнієць [6], О.В. Куций [7], О.П. Сікорський [8], Н.В. Ченшова [9], В.М. Ярін [10] та ін.), в яких розглядались перспективи удосконалення правового регулювання обігу зброї. Наукові дослідження і розвідки цих та інших учених становитимуть теоретичну основу, на якій будуть окреслюватись пропозиції щодо змісту Концепції формування та реалізації державної політики.

Відтак **метою** цієї наукової статті є з'ясування можливості створення в Україні Концепції формування та реалізації державної політики. Для досягнення цієї мети слід вирішити такі завдання: 1) окреслити структурні складові частини пропонованого документу; 2) з'ясувати мету цієї Концепції, комплекс проблем, які вона буде вирішувати, шляхи і способи, в рамках яких ці проблеми будуть вирішуватись, а також уточнити очікувані результати реалізації пропонованої Концепції; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. За своїм формальним змістом пропонована Концепція буде мати такі структурні частини:

1. Проблеми, які потрібно розв'язати. Як впливає з попередніх розділів цієї наукової праці, формування та реалізація державної політики у сфері обігу зброї характеризується множиною проблем, які в узагальненому вигляді можуть бути поділені на такі групи:

1) проблеми, які мають місце в нормативно-правовій основі формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, зокрема: а) переважна частина питань правового регулювання обігу зброї регулюється на рівні підзаконних актів, а саме актами Міністерства внутрішніх справ (МВС) України; б) в нормативно-правовій основі формування та реалі-

зації державної політики у сфері обігу зброї має місце високий рівень інфляції законодавства; в) в багатьох нормативно-правових актів, які регулюють обіг зброї в Україні, містяться посилання на норми законодавства, які вже тривалий час не є чинними; г) нормативно-правові акти у сфері обігу зброї не врегульовують питання, які на сьогодні потребують публічно-владного впливу (зокрема, відсутній регулятивний вплив у вигляді створення та правового регулювання реєстру власників зброї, а також регулювання діяльності стрілецьких спортивних організацій); г) сьогодні обіг зброї не врегульовується спеціальним законодавчим актом;

2) проблеми, які мають місце в площині реалізації адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, зокрема: а) сьогодні органи в системі МВС України функціонують в умовах численних корупційних ризиків, які посилюються недостатньою ефективністю статутного законодавства, нормативно-правових актів про обіг зброї в Україні, однак не намічено питання про створення спеціалізованого державного органу, котрий знаходився би поза системою МВС України та здійснював би контроль за діяльністю МВС й інших державних органів у сфері обігу зброї; б) в Україні не створено Державного реєстру власників зброї (ДРВЗ), а також Державного реєстру осіб, які вчинили злочини із застосуванням зброї (ДРОВЗЗЗ).

2. Мета і строки реалізації Концепції. Мета пропонованої Концепції формування та реалізації державної політики, як публічно-владний акт, в якому відображається формування державної політики у сфері обігу зброї в Україні, повинна бути тотожною меті відповідної державної політики. Відтак доходимо думки, що в пропонованій Концепції слід зазначити таку її мету: створення найбільш сприятливих умов перебігу відносин і соціально-правових процесів у сфері обігу зброї в Україні, які: 1) у виправданій, справедливій мірі розширюватимуть правові можливості суб'єктів, які взаємодіють у сфері обігу зброї, а саме: а) можливості держави (в особі органів публічної служби) захищати національний суверенітет, конституційний лад, правопорядок, суспільство і громадян, їхнє майно; б) можливості громадян захищати своє життя та здоров'я за допомогою зброї (зокрема, вогнепальної зброї, що могло би стати можливим у разі легалізації цивільного обігу такої зброї), а також на ліцензійній основі займатись економічною діяльністю у сфері обігу

зброї; 2) визначатимуть риси правомірної поведінки у сфері обігу зброї, що також запобігатимуть нелегальному обігу зброї (поступова детінізація сфери обігу зброї), а також існуванню та виникненню інших безпекових ризиків у сфері обігу зброї.

3. Шляхи і способи розв'язання проблем. Ця структурна частина пропонованої Концепції повинна визначати основні шляхи та конкретні способи удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері обігу зброї в Україні, зокрема:

1) визначення перспектив легалізації цивільного обігу вогнепальної зброї в Україні. На нашу думку, вирішуючи питання про можливість легалізації цивільного обігу вогнепальної зброї, слід виходити з таких обставин:

– Конституція України припускає запровадження режиму цивільного обігу зброї в державі. Хоча в Основному Законі України сьогодні не міститься жодної норми, яка би проголошувала та гарантувала право кожного громадянина на зброю (зокрема, вогнепальну зброю), висновок про те, що це право впливає з норм Конституції, є очевидним;

– посилення в передових демократичних і правових державах світу тенденцій до запровадження обмежень в цивільному обігу вогнепальної зброї. Найбільш показовою в цьому питанні є ситуація, яка склалась за останні роки в США, в якій сьогодні є чинною II Поправка до Конституції США, внесена ще у 1791 році. У відповідності до цієї Поправки кожному громадянину США на федеральному рівні гарантується право на зберігання та носіння зброї. Поряд із тим лібералізація цивільного обігу вогнепальної зброї в цій державі призвела до суттєвого зниження якості контролю за обігом вогнепальної зброї – купівля зброї громадянином США несуттєво відрізняється від купівлі ним багатьох інших об'єктів цивільного обороту, що не знаходяться в межах особливого режиму цивільного обороту (зокрема, це стосується штату Джорджія).

Стан правового регулювання та забезпечення режиму обігу зброї в державі, в якій з 1791 року легалізовано цивільний обіг вогнепальної зброї, вказує на те, що запровадження такого режиму в Україні може суттєво загострити кризові явища. Додатково, як вбачається, тлумачення положень Конституції України в контексті легалізації вогнепальної зброї повинно відбуватись досить обережно, приймаючи до уваги наслідки, які може обумовити цивільний обіг

вогнепальної зброї для національної безпеки та безпеки громадян. Поряд із тим вказане також не слід інтерпретувати й як те, що в перспективі в нашій державі не потрібно запроваджувати адміністративно-правовий режим цивільного обігу вогнепальної зброї. Навпаки, запровадження такого режиму є цілком виправданим, однак він повинен враховувати щонайменше: а) особливості рівня правової культури населення; б) рівень корупції в суб'єктах адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики в Україні; в) якість законодавства про обіг зброї та нормотворчої роботи; г) стан поширення нелегального обігу зброї в державі; г) ситуацію тимчасової окупації окремих територій України. Іншими словами, у пропонованій Концепції питання легалізації цивільного обігу вогнепальної зброї повинно бути вирішеним щонайменше тоді, коли буде: а) створено (поза системою МВС України) та функціонуватиме спеціальний державний орган контролю за обігом зброї й ним буде вироблена ефективна практика реалізації покладених на нього повноважень; б) створено та прийнято оновлену нормативно-правову основу формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні; в) вирішено нагальні безпекові проблеми; г) створені ДРВЗ, а також ДРОВЗЗЗ;

2) створення та подальше прийняття спеціального законодавчого акта про обіг зброї в Україні. На нашу думку, той факт, що усі попередні законопроекти про обіг зброї не були прийняті Верховною Радою (ВР) України, пов'язаний із тим, що вони були спрямовані не стільки на регулювання обігу зброї загалом, а переважно на легалізацію цивільного обігу вогнепальної зброї, що традиційно не знаходить широкої підтримки серед населення України. За таких обставин цілком очевидно є необхідність окреслення в пропонованій Концепції потреби створення та подальшого прийняття спеціального законодавчого акта саме про обіг зброї в Україні, а не про цивільний обіг зброї (питання врегулювання цивільного обігу зброї слід окреслити як питання, що в перспективі може бути вирішене, однак тоді, коли українська дійсність буде до цього готовою);

3) вирішення наявних недоліків правового регулювання обігу зброї в Україні на підзаконному рівні. Щонайперше, вбачається доцільність у створенні Наказу МВС України «Про придбання зброї, боєприпасів і спеціальних засобів окремими державними органами», який

буде уніфікованим (узагальненим) підзаконним актом, норми якого замінять собою Наказ МВС України від 20 липня 2016 року № 694, Наказ Міноборони України та МВС України від 07 липня 2016 року № 347/631, Наказ Управління державної охорони України та МВС України від 29 листопада 2016 року № 344/1260, Наказ Національного антикорупційного бюро України та МВС України від 16 грудня 2016 року № 1300/366, Наказ Служби зовнішньої розвідки України та МВС України від 02 травня 2018 року № 149/358, Наказ Державного бюро розслідувань та МВС України від 19 грудня 2019 року № 334/1060; Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та МВС України від 15 вересня 2020 року № 573/663 (ці акти потребують подальшого скасування).

Крім того, у пропонованій Концепції слід також приділити увагу покладанню на відповідних суб'єктів нормотворчої діяльності (головним чином, на КМ України та МВС України) обов'язку з комплексного перегляду законодавства, що регулює різні аспекти обігу зброї, в частині норм, які містять посилання на вже не чинні норми законодавства. Особлива увага повинна бути звернута на: абз. 2 п. 3 Положення, затвердженого Постановою КМ України від 07 вересня 1993 року № 706; підпункт 1.2 п. 1 Наказу МВС України від 13 червня 2000 року № 379 дск; абз. 2 п. 1 Наказу МВС України від 06 липня 2016 року № 619; підпункт 2 п. 1 Наказу МВС України від 20 липня 2016 року № 694; підпункт 2 п. 1 Наказу МВС України від 20 липня 2016 року № 695; п. 2 Наказу МВС України та Державного митного комітету України від 19 жовтня 1993 року № 650/272;

4) прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін. У пропонованій Концепції слід зазначити, що заходи її реалізації матимуть позитивний середньостроковий та довгостроковий вплив на зацікавлені сторони, а саме в частині законних інтересів цих сторін (відповідне уточнення нами зазначається з огляду на те, що зацікавленими сторонами також є суб'єкти нелегального обігу зброї, для яких Концепція формування та реалізації державної політики створює несприятливі умови для їхньої суспільно шкідливої та суспільно небезпечної діяльності);

5) очікувані результати. Зазначимо, що запропонована Концепція повинна бути розробленою та схваленою саме для недопущення можливих негативних наслідків нормотворчої

діяльності. Відтак цей документ цілісно сприятиме підвищенню якості правового регулювання обігу зброї в державі, узгодженню правореалізації (також нормореалізації) у сфері обігу зброї із засадами права, а відтак посилюватиме правопорядок у сфері обігу зброї та підвищуватиме рівень безпеки громадян й національної безпеки загалом;

б) обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів. У цій структурній частині Концепції формування та реалізації державної політики слід зазначити, що: 1) вона буде здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених національним законодавством; 2) обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, які потребуються для належної реалізації Концепції, будуть щороку визначатись з урахуванням можливостей державного бюджету та наявності обсягу коштів від інших джерел, не заборонених законодавством України.

Висновки. Державна політика у сфері обігу зброї в Україні є заснованою на нормах чинного законодавства, цілеспрямованою, організованою та стабільною управлінською діяльністю суб'єктів державної влади щодо упорядкування, розвитку та вирішення проблем належного перебігу суспільних відносин і процесів у сфері обігу зброї за рахунок забезпечення функціонування адміністративно-правового механізму формування та реалізації цієї державної політики. Як убачається, процеси формування та реалізації цієї державної політики сьогодні передбачають: 1) тривалість їх здійснення (більш того, такі процеси в окремих контекстах характеризуються безстроковістю); 2) залучення широкого кола суб'єктів права (як суб'єктів владних повноважень і їхніх посадових осіб, так і суб'єктів громадянського суспільства); 3) прийняття у процесі їх об'єктивації множини рішень, а також вчинення низки дій (бездіяльності). Окреслені аспекти збільшують рівень невизначеності досягнення успіху в питанні формування та реалізації дер-

жавної політики у вказаній сфері, що вказує на потребу створення та схвалення Урядом Концепції формування та реалізації державної політики. Пропонована Концепція повинна вирішувати проблеми, які мають місце: 1) у змісті нормативно-правової основи формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї; 2) у площині реалізації адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики в зазначеній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Недюха М. П. Правова ідеологія українського суспільства : монографія. Київ : МП Леся, 2012. 400 с.
2. Біленчук П.Д., Комаха В.О., Козир М.В. Правове регулювання обігу вогнестрільної зброї в Україні: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і Безпека*. 2005. № 4. С. 49–54.
3. Бокій О.М. Проблеми вдосконалення правового регулювання обігу зброї в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 100–106.
4. Джафарова О.В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2(65). С. 123–130.
5. Діденко С.В. Зміст адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 42–50.
6. Корнієць А.В. Сучасний стан та перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання обігу зброї та вибухових речовин. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 111–116.
7. Куций О.В. Обмеження цивільного обороту зброї в Україні. *Форум права*. 2012. № 3. С. 351–356.
8. Сікорський О.П. Основні напрями удосконалення адміністративної відповідальності у сфері обігу зброї та небезпечних речовин. *Митна справа*. 2014. № 6(96), Кн. 2, Ч. 2. С. 528–533.
9. Ченшова Н.В. Сучасний стан та перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання обігу зброї й вибухових речовин. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 187–193.
10. Ярін В.М., Голдзіцький К.А. Актуальні питання удосконалення законодавства про зброю та її придатності для оборони. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 4. С. 174–182.

Шумейко Т.А. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО СТВОРЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Метою статті є з'ясування можливості створення в Україні Концепції формування та реалізації державної політики. У статті з'ясовується потреба та практичні можливості створення Концепції формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Доводиться, що створення та подальше схвалення Урядом цієї Концепції обґрунтоване тим фактом, що формування та реалізація державної політики у вказаній сфері є складним соціально-правовим процесом, який сьогодні передбачає: тривалість здійснення (в окремих випадках цей процес характеризується безстроковістю); залучення широкого кола суб'єктів права (як суб'єктів владних повноважень і їхніх посадових осіб, так і суб'єктів громадянського суспільства); прийняття в процесі їх об'єктивації множини рішень, а також вчинення низки дій (бездіяльності). Автором наголошується, що окреслені аспекти збільшують рівень невизначеності досягнення мети формування та реалізації державної

політики у сфері обігу зброї, що вказує на потребу створення та схвалення пропонованої Концепції. Пропонується створити Концепцію в якості документа, що складатиметься з таких структурних частин: «Проблеми, які потрібно розв'язати», «Мета і строки реалізації Концепції», «Шляхи і способи розв'язання проблем», «Прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін», «Очікувані результати», «Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів». У рамках пропозицій щодо змісту Концепції: розглядаються можливості раціональної легалізації цивільного обігу вогнепальної зброї в Україні; окреслюються перспективні шляхи підвищення якості правового регулювання обігу зброї в державі на законодавчому та підзаконному рівнях. Зроблено висновок, що процеси формування та реалізація цієї державної політики сьогодні передбачають: 1) тривалість їх здійснення (більш того, такі процеси в окремих контекстах характеризуються безстроковістю); 2) залучення широкого кола суб'єктів права (як суб'єктів владних повноважень і їх посадових осіб, так і суб'єктів громадянського суспільства); 3) прийняття в процесі їх об'єктивації множини рішень, а також вчинення низки дій (бездіяльності).

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, державна політика у сфері обігу зброї, правове регулювання, реалізація державної політики, формування державної політики.

Shumeiko T.A. PROPOSALS ON THE CREATION OF THE CONCEPT OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY ON ARMS CIRCULATION IN UKRAINE

The purpose of the article is to clarify the possibility of creating in Ukraine the Concept of formation and implementation of public policy. The article reveals the need and practical possibilities of creating a concept for the formation and implementation of state policy in the field of arms circulation in Ukraine. It is proved that the creation and further approval by the Ukrainian Government of this Concept is justified by the fact that the formation and implementation of state policy in this area is a complex socio-legal process, which today is characterized by the following features: duration (in some cases, this process is characterized by indefinite duration; for example, the supervision of arms circulation in Ukraine is carried out on an ongoing basis); it involves the active or passive participation of a fairly wide range of legal persons (in particular, we are talking about both subjects of power, their officials, and subjects of civil society); it presupposes the adoption of many power decisions in the process of their objectification, as well as the commission of a number of actions (inaction). The author notes that the outlined aspects increase the level of uncertainty in achieving the goal of forming and implementing state policy in the field of arms circulation, which indicates the need to create and approve the proposed concept. It is proposed to create a Concept as a document that will consist of the following structural parts: "Problems that need to be solved", "The purpose and timing of the implementation of the Concept", "Ways and methods of solving problems", "Forecast of the impact on the key interests of stakeholders", "Expected results", "Volume of financial, material, technical, labor resources". Within the framework of the proposals concerning the content of the Concept: the possibilities of rational legalization of civil circulation of firearms in Ukraine are considered; promising ways to improve the quality of legal regulation of arms circulation in the state at the legislative and subordinate levels are outlined. It is concluded that the processes of formation and implementation of this state policy today provide for: 1) the duration of their implementation (moreover, such processes in some contexts are characterized by indefiniteness); 2) involvement of a wide range of subjects of law (both subjects of power and their officials, and subjects of civil society); 3) making many decisions in the process of their objectification, as well as committing a number of actions (inaction).

Key words: administrative and legal mechanism, formation of state policy, implementation of state policy, legal regulation, state policy in the field of arms circulation.