DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.37

УДК: 342.95:351.753(477)

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

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Метою статті є дослідження структури адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) на основі аналізу наукових підходів вітчизняних учених щодо тлумачення структури правового механізму, окреслити структуру адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні; 2) проаналізувати структурні елементи досліджуваного адміністративно-правового механізму; 3) узагальнити результати дослідження. Стаття присвячена комплексному дослідженню актуальної структури адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в сучасній Україні. Ґрунтуючись на системному та статико-динамічному інтерпретаційних підходах до тлумачення структури правового механізму, автор доходить висновку, що систему досліджуваного механізму складають елементи відносно статичного та динамічного характеру. Структурні елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері, котрі мають відносно статичний вияв, поділяються на: ідеологічно-концептуального рівня (доктрина адміністративного права України; правова культура); ідейно-засадничого рівня (тотожні принципам формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї); нормативно-правового рівня (законодавчі акти та інші акти парламенту, норми яких стосуються питань обігу зброї; підзаконні акти, норми яких регулюють різні аспекти обігу зброї в Україні); інституційного та демократичного рівня (державні органи та суб'єкти громадянського суспільства, що задіяні в процесах формування та реалізації відповідної державної політики); рівня актів реалізації норм адміністративного законодавства про обіг зброї в Україні. Структурними елементами адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї, що мають динамічний вияв, визнаються: діяльність суб'єктів формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї; адміністративно-правові та інші відносини у сфері обігу зброї; процедури формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

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

Актуальність теми. Державна політика у сфері обігу зброї в Україні – це заснована на нормах чинного законодавства цілеспрямована, організована управлінська діяльність (у вигляді дій чи бездіяльності) суб'єктів державної влади щодо упорядкування, розвитку та вирішення проблем належного перебігу суспільних відносин і процесів у сфері обігу зброї, яка забезпечується функціонуванням відповідного адміністративно-правового механізму. Відтак, державна політика у вказаній сфері є складним соціальним феноменом, що: 1) цілісно спрямоване на створення в державі найбільш сприятливих умов, щонайперше, для перебігу відносин і процесів у сфері обігу зброї, що розширюватимуть правові можливості громадян захищати своє життя та здоров'я, зокрема, з використанням зброї, а також запобігатимуть нелегальному обігу зброї та існуванню й виникненню інших безпекових ризиків в сфері обігу зброї у державі; 2) формується та реалізується у результаті створення та функціонування відповідного адміністративно-правового механізму.

Серед українських юристів-адміністративістів ще не робились спроби комплексно окреслити поняття та основні ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, що: 1) ускладнює процес становлення цілісної концепції формування та реалізації державної політики у вказаній сфері; 2) обмежує потенціал впливу наукових кіл на процес формування та реалізації цієї державної політики. Додатково демонструє практичну потребу у визначенні поняття та окреслення характерних рис зазначеного правового механізму актуалізація в українському суспільстві питання легалізації вогнепальної зброї.

Загалом, важливість повноцінного наукового розуміння структури досліджуваного правового механізму обумовлена тим фактом, що структура правового механізму загалом, як зазначають українські правники, є «його внутрішньою будовою, зміст якої становить система взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів і зв'язків, які формують цілісність механізму, визначають його властивості, функції та забезпечують дієвість» [1, с. 15]. Отже, некомплексне (фрагментарне, неактуальне) розуміння системи правового механізму унеможлиблює, щонайменше: 1) повноцінне розуміння юридичної природи такого механізму та його потенціал функціонування; 2) актуальне та системне розуміння проблем функціонування правового механізму, як складної системи, котру складають взаємопов'язані елементи; 3) вдосконалення змісту та особливостей функціонування правового механізму (через брак розуміння цілісної «картини» ризиків існування цього функціонування) тощо.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Хоча системі адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні ще не приділялась увага вітчизняних юристів-адміністративістів, слід констатувати, що на сьогоднішній день поняття та структуру адміністративно-правового механізму загалом та близьких до досліджуваних адміністративно-правових механізмів вже досліджували: С. О. Баранов, О. І. Безпалова, В. М. Васильєв, Л. О. Золотухіна, І. О. Личенко, О. В. Муза, В. А. Трофімцов, І. В. Яромій та інші українські юристи-адміністративісти. Наукові напрацювання цих та інших учених дозволяють дійти думки про можливість формування актуальних та комплексних знань про поняття та структурні елементи адміністративно-

правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в нашій державі.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є дослідження структури адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких *завдань*: 1) на основі аналізу наукових підходів вітчизняних учених щодо тлумачення структури правового механізму, окреслити структуру адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні; 2) проаналізувати структурні елементи досліджуваного адміністративно-правового механізму; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішуючи завдання щодо окреслення структури адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, спершу, звернемо увагу на той факт, що серед представників різних галузей права [2, с. 47; 3–5] загалом відсутні спільні підходи до розуміння структури правового механізму (також й щодо тлумачення структури галузевих правових механізмів). Між тим, комплексно осмислюючи переваги та недоліки підходів учених щодо розуміння структури правового механізму, доходимо думки, що в межах нашого дослідження доцільно використати системний та статико-динамічний підходи, у межах яких структуру адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні складають такі групи елементів:

1. Структурні елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері, що мають статичний (відносно статичний) вияв, а саме:

1) структурні елементи ідеологічно-концептуального рівня:

а) доктрина адміністративного права України, крізь призму якої формується: розуміння відповідного юридичного конструкту (мета, завдання, функції, зміст діяльності та правовідносин, в яких об'єктивується такий правовий механізм тощо); властивості (зокрема, у межах концепції належного урядування, парадигми людиноцентризму, проєвропейської концепції публічного адміністрування, а також європеїзації адміністративного права України та управлінської діяльності державних органів) та зміст (структура) цього правового механізму. Крім того, доктрина адміністративного права є також площиною, в контексті якої актуалізується (відповідно до поточного стану наукової думки стосовно сфери обігу зброї, сутності зброї, можливостей людини в цій сфері тощо) розглядуваний правовий механізм, а також корегується практика – управлінська діяльність стосовно формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї (саме таким чином об'єктивується принцип єдності теорії та практики);

б) правова культура, що є «моментом цінностей та ідеалів, які втілюються у правосвідомості, діяльності суб'єктів права, правових текстах і процедурах» [6, с. 213]. Такий вид культури «об'єднує в собі здобутки людства в галузі права» [7, с. 296], а відтак, правова культура є: мірилом відповідності адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні цивілізаційним здобуткам людства в сфері права; критерієм, що визначає недоліки природи

та функціонування вказаного правового механізму, а також перспективи вирішення таких проблем;

2) структурні елементи ідейно-засадничого рівня. У цьому контексті йде мова про принципи права, що фактично є дотичними принципам формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї. Відтак, систему принципів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні складають: а) загальноправові принципи (верховенства права; людиноцентризму; справедливості та правової рівності (недискримінації); законності; невідворотності юридичної відповідальності); б) спеціальні принципи (відкритості та прозорості формування та реалізації державної політики; гармонійної узгодженості (неконфліктності) формування та реалізації державної політики; об'єктивної виправданості формування та реалізації державної політики; наукової обґрунтованості та узгодження (єдності) теорії і практики формування й реалізації державної політики; реальності та повноти формування і реалізації державної політики; плановості та очікуваності формування та реалізації державної політики; раціональності та ефективності формування та реалізації державної політики; відносної гнучкості та своєчасності формування й реалізації державної політики; постійності формування й реалізації державної політики); в) особливі принципи (забезпеченню ефективності захисту людиною її життя та здоров'я (життя та здоров'я інших людей) шляхом володіння та користування зброєю; недопущення виникнення та існування суспільно небезпечних і суспільно шкідливих процесів (відносин) у сфері обігу зброї; контрольованості, створення та підтримки функціонування адміністративно-правового механізму формування і реалізації державної політики у сфері обігу зброї; уможливлення формування Музейного фонду України озброєнням, яке має культурну цінність; адаптації законодавства про обіг зброї в Україні до законодавства про обіг зброї в державах-членах ЄС);

3) структурні елементи нормативно-правового рівня. Зазначеним структурним елементом досліджуваного правового механізму охоплено нормативно-правову основу формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Таким чином, нормативно-правовий елемент досліджуваного механізму складають: а) законодавчі акти та інші акти парламенту, норми яких стосуються питань обігу зброї (Конституція України; статутні законодавчі акти, норми яких регулюють окремі питання обігу зброї; законодавчі акти та парламентські постанови, в окремих нормах яких регулюються спеціальні питання обігу зброї); б) підзаконні акти, норми яких регулюють різні аспекти обігу зброї в Україні, а саме: питання функціонування дозвільної системи та отримання дозволу (ліцензії) на об'єкти дозвільної системи, а також про контролювання (нагляд) за дотримання законодавства у цій сфері; питання виробництва, ремонту зброї, придбання, зберігання, перевезення і використання зброї, утримання стрілецьких тирів, стрільбищ і стендів тощо;

4) структурні елементи інституційного та демократичного рівня, яким охоплено державні органи, а також суб'єкти громадянського суспільства, котрі своєю діяльністю у відповідності до чинного законодавства формують та/або реалізують державну політику у сфері обігу зброї в Україні, а саме:

Верховна Рада України; Президент України (разом із Радою національної безпеки і оборони України); Кабінет Міністрів України; Система Міністерства внутрішніх справ України та інші центральні органи виконавчої влади; суб'єкти громадянського суспільства;

5) структурні елементи рівня актів реалізації норм адміністративного законодавства про обіг зброї в Україні.

2. Структурні елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері, що мають динамічний вияв, а саме:

1) діяльність суб'єктів формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, що здійснюється у певних формах (правових, організаційно-правових) і способах, з використанням передбачених законодавством засобів і методів;

2) адміністративно-правові та інші відносини у сфері обігу зброї, що виникають, змінюються, призупиняються на підставі норм законодавства, що становлять нормативну основу формування та реалізації державної політики у вказаній сфері. Головним чином, мова йде про адміністративно-правові відносини, що виникають у сфері обігу зброї, між державними органами (як між суб'єктами формування та/або реалізації зазначеної державної політики), між державними органами та суб'єктами громадянського суспільства (так само – як суб'єктами формування та/або реалізації державної політики у вказаній сфері), між державними органами (суб'єктами громадянського суспільства) та приватними особами. Крім того, слід мати також на увазі, що в межах досліджуваного адміністративно-правового механізму здійснюються не лише адміністративно-правові відносини, але також й цивільно-правові (успадкування зброї; формування Музейного Фонду України зброєю, яка має культурну цінність; господарсько-правові правочини стосовно зброї, що є військовим майном ЗСУ тощо) та інші правові відносини, для яких розглядуваний нами механізм є площиною, в якій цій відносини можуть виникнути, змінюватись та припинятись;

3) процедури формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, головним чином дозвільні та контрольно-наглядові процедури реалізації державної політики у сфері в сфері обігу зброї в Україні.

Висновки. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні є юридичною конструкцією, за допомогою якої можливе раціональне, ефективне та законне досягнення бажаної мети формування та реалізації державної політики у вказаній сфері. При цьому саме формування та реалізація державної політики у цій сфері крізь призму розглядуваного адміністративно-правового механізму може розумітись в якості:

1) складної управлінської діяльності та забезпечення цієї діяльності (на нормативно-правовому, установчому та інституційному, економічному, матеріально-технічному, інформаційному й політичному рівнях) для створення усіх необхідних умов, за яких процеси та відносини у сфері обігу зброї виникають, тривають, змінюються та припиняються: а) не створюючи соціально шкідливих чи соціально небезпечних наслідків; б) сприяючи укріпленню безпеки громадян, суспільства та національної безпеки держави;

2) збалансованого, урегульованого законодавством, забезпеченого інституційним елементом процесу, що об'єктивується в певних стадіях (етапах) свого перебігу, котрі послідовно змінюються, у відповідності до порядку, згідно якого вони здійснюються.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в нашій державі постає в якості юридичної конструкції та об'єкту практичної дійсності, що має надзвичайне цивілізаційне та соціально-правове значення, подальший розвиток та забезпечення належного функціонування якого сприяє забезпеченню цінності людини (її життя та здоров'я), правопорядку в державі, а відтак – можливості гармонійного співіснування людей, реалізації права людини на безпечну участь в соціальному житті.

У контексті викладеного наразі актуалізується проблематика того, що держава фактично «вживає недостатньо ефективних заходів, які гарантують захист життя й здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, що у свою чергу створює на території нашої держави сприятливі умови для протиправних посягань на життя, здоров'я людини та її власність через існування сфери нелегального обігу зброї» [8, с. 99]. Загострює цю проблему фактор проведення антитерористичної операції на окремих територіях Донецької та Луганської областей, з яких спостерігаються значні потоки зброї, що насичують так званий «чорний ринок» зброї на контрольованій території України [9; 10], надаючи таким чином широкі можливості для суб'єктів, для яких є типовою неправомірною поведінка, вчиняти протиправні дії вже за допомогою зброї з «чорного ринку». За таких умов вбачається нагальність потреби в подальшій цивілізаційній адаптації адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні в частині розширення можливості громадян мати можливість придбавати, зберігати, носити та використовувати зброю для захисту власного життя та здоров'я, а також для життя та здоров'я близьких осіб (зокрема, дітей), інших людей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 21 с.
2. Карпушова О. В. Правовий механізм забезпечення і реалізації трудових прав суддів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Дніпропетровськ, 2016. 211 с.
3. Лекарь С. І. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 33-36.
4. Присяжнюк А. Й. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Форум права*. 2011. № 1. С. 808-813.
5. Тімашов В. О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах євроінтеграції: доктринальні положення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 48 с.

6. Максимов С. І. Правова культура та її роль у реформуванні правової системи. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2011. № 8. С. 212–213.

7. Салова Ю. О. Правова культура і правосвідомість. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2012. № 3. С. 296–299.

8. Васильєв І. В. Обіг зброї: об'єкт адміністративно-правової охорони в аспекті суспільних інтересів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. № 28, Т. 2. С. 99–104.

9. Касторнов К. Є. Дослідження проблематики незаконного обігу вогнепальної зброї з зони АТО на території України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовтня 2015 р.)*. Київ : НАВС, 2015. Ч. 1. С. 188–190.

10. Оцел В. В. Незаконний обіг зброї як фактор погіршення криміногенної ситуації в Україні. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення : матер. наук.-практ. конф. (Київ, 25 березня 2016 р.)*. Київ : НАВС, 2016. Ч. 2. С. 77–80.

T. Shumeiko

STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF WEAPONS IN UKRAINE

The purpose of the article is to study the structure of the administrative and legal mechanism of formation and implementation of state policy in the field of arms circulation in Ukraine. This goal will be achieved by performing the following tasks: 1) based on the analysis of scientific approaches of domestic scientists to interpret the structure of the legal mechanism, outline the structure of the administrative and legal mechanism of formation and implementation of state policy in arms in Ukraine; 2) to analyze the structural elements of the studied administrative and legal mechanism; 3) summarize the results of the study. The article focuses on a comprehensive study of the administrative-legal mechanism current structure for the state policy formation and implementation in the field of arms circulation in modern Ukraine. Based on the systemic and static-dynamic interpretive approaches to the identification of the legal mechanism structure, the author comes to the conclusion that the system of the investigated mechanism consists of elements of a relatively static and dynamic nature. The structural elements of the administrative-legal mechanism for the formation and implementation of state policy in this area, which have a relatively static manifestation, are divided into structural elements of the ideologically conceptual level (the doctrine of administrative law of Ukraine, legal culture); structural elements of the ideological and fundamental level (identical to the principles of formation and implementation of state policy in the field of weapons circulation); structural elements of the regulatory level (legislative acts and other acts of parliament, the norms of which relate to issues of arms circulation; bylaws,

the norms of which regulate various aspects of weapons turnover in Ukraine); structural elements of the institutional and democratic level (state authorities and civil society entities involved in the relevant state policy formation and implementation); structural elements of the administrative legislation norms implementation level acts on the weapons circulation in Ukraine. The structural elements of the administrative and legal mechanism for the formation and implementation of state policy in the field of arms turnover have a dynamic manifestation and are recognized as follows: the entities' activities of the state policy formation and/or implementation in the field of arms circulation; administrative and legal and other relations in the sphere of arms circulation; procedures for the formation and/or implementation of state policy in the field of weapons turnover. The conclusions to the article summarize the results of the study.

Keywords: *administrative and legal mechanism, arms turnover, formation of state policy, implementation of state policy, legal regulation, state policy in the field of arms circulation, weapon.*