

Центр лицензионно-разрешительной работы Управления Росгвардии по Челябинской области
Юридический институт Южно-Уральского государственного университета
(национального исследовательского университета)

Статья посвящена анализу дефиниции «государственная политика в сфере оборота оружия». Рассматривается соотношение понятий «государственная политика» и «государственное администрирование». Отмечается необходимость перехода от лихорадочного государственного регулирования сферы оборота оружия к планомерной государственной политике в указанной сфере. Формулируется авторский подход к определению понятия «государственная политика в сфере оборота оружия».

Ключевые слова: оборот оружия, государственная политика, государственное администрирование, контроль, надзор.



А.А. Шмидт

*Заместитель начальника
Центра лицензионно-разрешительной работы
Управления Росгвардии по Челябинской области,
доцент кафедры судебной
и правоохранительной деятельности
Юридического института
Южно-Уральского государственного университета
(национального исследовательского университета),
кандидат юридических наук, доцент*

Категория «государственная политика» стала популярной и продолжает набирать популярность после реформы 2003–2004 гг., когда среди функций органов исполнительной власти выделилась функция государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности. Применительно к сфере оборота гражданского и служебного оружия категории «государственный контроль» и «надзор» стали использоваться значительно позже. Долгие годы существовало представление о лицензионно-разрешительной системе как о совокупности правовых норм, средств, субъектов и объектов контроля. Позднее становится популярной теория административно-правовых режимов, и в частности административно-правовой режим оборота оружия.

Это связано с тем, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) лишь весьма фрагментарно – только в части лицензионного контроля за деятельностью юридических лиц по производству и торговле оружием и боеприпасами – регулировал эту сферу, а впоследствии Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) и Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ) вовсе вывели вопросы оборота оружия из собственно-го предмета правового регулирования.

Категория «государственный контроль (надзор) в сфере оборота оружия» сама по себе весьма юная и впервые была закреплена в федеральных законах от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁴ (ст. 3) и № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁵ (ст. 14), возложивших контроль за оборотом гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной поли-

тики и нормативно-правовому регулированию в сфере оборота оружия, – Росгвардию.

Сложность в научном осмыслении указанной категории – государственная политика в сфере оборота оружия – заключается, как верно замечал Ю.Е. Аврутин, применительно ко всему административному праву и государственному управлению в отсутствии согласованности «в понимании ряда сложных и полисемичных терминов, образующих, по словам Ю.Н. Старилова, понятийный ряд этих, по сути, разных ветвей одной науки об управлении»⁶, в сочетании с предлагаемыми, например, Д.В. Осинцевым оригинальными схемами «категориальной организации государственного администрирования»⁷.

Стоит отметить, что в ряде публикаций, посвященных административному праву и государственному управлению, отдельными авторами, часто начинающими, нередко допускаются подмена понятий, лавирование среди различных значений одного и того же слова, языковые уловки, используемые в юридической литературе. Очевидно, что часть из этого – следствие эволюции научных взглядов, но следует признать, что значительная часть – есть вольность в использовании понятийно-категориального аппарата. Действительно сложно разобраться: где государственное управление? где государственное регулирование? где государственное администрирование? что, собственно за политика – административная или государственная – проводится в той или иной сфере и как это соотносится с политикой уголовной или гражданско-правовым регулированием в этой же сфере? Причем это свойственно как научному сообществу, так и правоприменителю в толковании норм закона, а также и суду.

Характеризуя ситуацию в плане подходов к пониманию государственной политики в сфере оборота оружия, нельзя не отметить черты, присутствующие софистике. Однако так поверхностно относиться к сфере оборота оружия не представляется допустимым – трагические события в Керчи, Казани, Перми, Нижегородской области заставили и законодателя, и правоприменителя сделать самые серьезные выводы и принять весьма радикальные меры, выразившиеся в том числе в череде сменяющих друг друга законодательных новелл. Всего на текущий момент, по сведениям популярной справочной правовой системы, закон претерпел 68 редакций, 7 из которых действовали в 2022 году.

Действительно, ряд потрясших российское общество инцидентов вызвали неподдельный

интерес к созданию защиты более надежной, чем лихорадочное государственное регулирование, придавшее законодательству об оружии вид «лоскутного одеяла», целостное восприятие которого весьма затруднительно. Причины низкого качества закона, как справедливо отмечает профессор В.В. Черников, – спонтанность, инструментальность и замкнутость нормотворчества, а также гипертрофированная роль подзаконных актов в правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности. Автор также подчеркивает необходимость дальнейшей разработки полноценной теории государственного контроля (надзора), которая способствовала бы формированию качественного контрольно-надзорного законодательства с учетом новых социально-политических и правовых реалий⁸.

Представляется, что государственная политика в сфере оборота оружия нуждается в научном осмыслении; научной основе; разработке концепции как целостной модели и совокупности научных и практических данных – вполне определенном и самостоятельном знании, которое в значительной степени уже доказано.

В этом отношении видятся весьма значимыми труды профессора Дмитрия Владимировича Осинцева и концепция, разработанная профессором Валентином Дмитриевичем Сорокиным, о едином предмете и методе правового регулирования.

Профессор Д.В. Осинцев, определяя соотношение смежных правовых явлений, указывает на формы государственного управления. Государственное управление, – пишет Д.В. Осинцев, – выступает в трех формах: 1) административная политика; 2) государственное регулирование; 3) государственное администрирование⁹.

Представители науки нечасто уделяют внимание тому, что такое **административная политика**, ограничиваясь констатацией ее существования в различных сферах. Административная политика – это сторона государственной жизни, где требуется принятие нестандартных решений, где разработанный в каждом отдельном случае проект может привести к новообразованиям¹⁰ – созданию новых правовых норм, правил и процедур.

Государственная политика находит свое юридическое закрепление в различных доктринах, концепциях и программах¹¹. **Правовое закрепление** государственной политики происходит также и в некоторых законодательных актах. Так, государственная политика в сфере оборота оружия закреплена в Федеральном за-

коне от 13 ноября 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии»¹², который, помимо целей этой политики, правовых средств ее достижения, регулирует или разъясняет вопросы, которые административно-правовыми назвать сложно: наследование, коллекционирование, сертификация, ремонт оружия и т.д.

Для понимания природы государственной политики в сфере оборота оружия представляется важной концепция В.Д. Сорокина о едином правовом методе: сочетании дозволений, предписаний и запретов¹³, без которых невозможно достичь гармоничного правового воздействия.

Такой подход становится тем более актуальным в условиях объединения научных специальностей в публично-правовые (государственно-правовые) науки¹⁴, интегрировавших вопросы государственного управления. В такой постановке вопроса государственная власть из достаточно абстрактной политико-правовой категории превращается в конкретную организационно-правовую категорию, поскольку выработка и реализация государственной политики – «общей», «широкой» или «специальной» – непосредственно связана с системой органов государственной власти и закрепленными за ними полномочиями¹⁵.

Государственное администрирование часто рассматривают как деятельность государственных органов, не относящихся к исполнительной ветви власти, но осуществляемой администраторами, управленцами, специально предназначенными для того, чтобы практически организовывать исполнительно-распорядительную и обеспечивающую деятельность любого органа, учреждения, организации¹⁶. Нередко термин используют для характеристики разрешительного способа правового регулирования¹⁷, когда управленческий процесс представляет собой непрерывно повторяющийся цикл последовательно осуществляемых управленческих действий и процедур¹⁸.

С учетом изложенного представляется возможным предложить **рассматривать государственную политику в сфере оборота оружия** как форму государственного управления в сфере оборота оружия наряду с (1) регулированием – право- и нормотворчеством, в нормах которого закреплены основные политические указания и устанавливается правовой порядок, и (2) администрированием – административной деятельностью, правоприменением в рамках группы неюрисдикционных (выдача, продление, переоформление лицензий и разрешений) и юрисдикционных (рассмотрение административно-правовых жалоб, дел об административных пра-

вонарушениях, исполнение решений суда в отношении гражданского оружия по административным и гражданским делам) производств.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13 ноября 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
3. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
4. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
5. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
6. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
7. Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24.02.2021 № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).
8. Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве [Текст] / Ю.Е. Аврутин.

СПб.: ООО «Издательство «Юридический центр», 2017. 720 с.

9. Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. 2016. № 7 (235). С. 80–96.

10. Куракин А.В. Еще раз о методе административного права [Текст] / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1. С. 10–19.

11. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005. 278 с.

12. Осинцев Д.В. Проблемы и перспективы административно-правовых исследований [Текст] / Д.В. Осинцев // Электронное приложение к «Рос-

сийскому юридическому журналу». 2018. № 6. С. 36–41.

13. Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень) [Текст] / В.Д. Сорокин. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. 661 с.

14. Черников В.В. Законодательство о государственном контроле (надзоре): факторы дальнейшей модернизации [Текст] / В.В. Черников // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 1 июля 2021 года / Под ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 12–21.

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

² Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

³ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

⁴ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

⁶ Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7(235). С. 81.

⁷ Осинцев Д.В. Проблемы и перспективы административно-правовых исследований // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 6. С. 39.

⁸ Черников В.В. Законодательство о государственном контроле (надзоре): факторы дальнейшей модернизации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 1 июля 2021 года. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 20.

⁹ Осинцев Д.В. Проблемы и перспективы административно-правовых исследований // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 6. С. 40.

¹⁰ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005. С. 60.

¹¹ Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: ООО «Издательство «Юридический центр», 2017. С. 110.

¹² Федеральный закон от 13 ноября 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

¹³ Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. 661 с.

¹⁴ Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24.02.2021 № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении

изменения в Положении о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2023).

¹⁵ Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: ООО «Издательство «Юридический центр», 2017. С. 111.

¹⁶ Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7 (235). С. 88.

¹⁷ Куракин А.В. Еще раз о методе административного права // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1. С. 10–19.

¹⁸ Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7 (235). С. 88.

APPROACHES TO UNDERSTANDING STATE POLICY IN THE SPHERE OF ARMS CIRCULATION

A.A. Shmidt

Deputy Head of the Center for Licensing and Permitting Work of the Russian Guard Directorate for the Chelyabinsk Region, Associate Professor of the Department of Judicial and Law Enforcement Activities of the Law Institute of the South Ural State University (National Research University), Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

The article is devoted to the analysis of the definition of «state policy in the sphere of arms circulation». The relationship between the concepts of «state policy» and «state administration» is considered. It is noted that there is a need to move from feverish state regulation of the sphere of arms circulation to a systematic state policy in this area. The author's approach to defining the concept of «state policy in the sphere of arms circulation» is formulated.

Keywords: arms circulation, state policy, state administration, control, supervision.