

**В. Г. Дорогин\***, **Р. В. Дорогин\*\***

**Некоторые вопросы культуры обращения граждан Российской Федерации с оружием и реализация органами внутренних дел новых положений законодательства об обороте гражданского и служебного оружия**

Одним из важнейших конституционных прав граждан является право на безопасность. Обеспечение ее — одна из функций государства. Вместе с тем, существенное значение в этой сфере имеет и собственная позиция граждан. В последние годы в России активно обсуждается идея либерализации режима приобретения гражданами короткоствольного оружия. Однако, у этой идеи существует огромное количество противников, которые негативно относятся к предложениям узаконить короткоствольное оружие в качестве средства самообороны. Мотивация противников легализации оружия в основном аргументирована тем, что это может привести к росту преступности, проявлению агрессии, в конечном итоге — к снижению уровня безопасности граждан.

Сторонники легализации оружия чаще всего ссылаются на американский опыт. Вторая поправка к Конституции США еще в конце XVIII в. дала гражданам право на ношение оружия. Разрешено оружие в Германии, Финляндии, Швейцарии и других странах. Тем не менее даже в тех странах, где оружие легализовано, не стихают дискуссии о целесообразности его легализации. Сторонники разрешительных мер ссылаются на то, что полиция не справляется с ростом преступности, поэтому защита личной безопасности при помощи оружия необходима.

В России культура обращения с огнестрельным оружием не сложилась. Значительная часть населения недостаточно уважительно относится к правовым нормам обеспечения безопасности.

Проводимое по инициативе Президента РФ коренное реформирование Министерства внутренних дел РФ предполагает совершенствование всех основных направлений деятельности органов внутренних дел. Механизм проводимой реформы предусматривает совершенствование сложной правовой основы их деятельности. Важнейшим элементом этой реформы явилось принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup>, а также ряда Указов Президента РФ от 1 марта 2011 г.<sup>2</sup>

В последнее время принимаются и другие нормативные правовые акты, включающие нормы, направленные на совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности, предупреждению преступности и иных противоправных проявлений.

Так, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу

\* Доцент кафедры публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, кандидат юридических наук.

\*\* Инспектор Центра лицензионно-разрешительных работ ГУ МВД России по Саратовской области.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2011. 8 февр.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2 марта.

усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия»<sup>1</sup> внесены многочисленные изменения в законодательство об обороте гражданского и служебного оружия, реализация которых возлагается на органы внутренних дел (полиции).

Анализ изменений, внесенных в Федеральный закон «Об оружии», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», свидетельствует о том, что в настоящее время имеется проблема дополнительной разработки необходимых юридических норм, обеспечивающих механизм реализации новых положений законодательства об обороте оружия и Кодекса об административных правонарушениях.

Так, на наш взгляд, требуется нормативное закрепление такого оценочного понятия, как «грубое нарушение лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему», введенного указанным выше Федеральным законом № 398-ФЗ в качестве квалифицирующего признака ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ.

Пунктом 7 ст. 3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup> лицензионные требования определяются как «совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования». Однако понятие «грубое нарушение лицензионных требований» в Законе не закреплено, хотя и используется в тексте Закона, например в ст. 20, регламентирующей основания и процедуры приостановления действия и аннулирования лицензий.

В примечании к ст. 19.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), указано, что понятие грубого нарушения устанавливается Правительством Российской Федерации в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности. Такой подход законодателя, очевидно, обусловлен множеством разнообразных по характеру, субъектам осуществления, сферам осуществления подлежащих лицензированию видов деятельности. Соответственно определить границы противоправных деяний непосредственно в КоАП РФ достаточно сложно.

Иная ситуация складывается в сфере оборота гражданского и служебного оружия. Конечно, ст. 19.20 КоАП РФ не может применяться к нарушениям лицензионных требований в сфере оборота гражданского и служебного оружия, поскольку они образуют специальный состав правонарушения, предусмотренный ст. 20.8 КоАП РФ. Какие же нарушения лицензионных требований являются грубыми, влекущими административную ответственность в соответствии с ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ? В настоящее время ни ст. 20.8 КоАП РФ, ни Федеральный закон «Об оружии» не содержат норм-дефиниций, закрепляющих понятие «грубое нарушение лицензионных требований». Не закреплено это понятие и в Правилах оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 10.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2011. № 19, ст. 2716.

<sup>3</sup> См.: Там же. 1998. № 32, ст. 3878.

В этих условиях единообразная трактовка должностными лицами органов внутренних дел указанной нормы ч. 2 ст. 20.28 КоАП РФ, а также ее применение судебными органами представляются проблематичными. Возможны различные варианты решения данной проблемы.

Первый вариант видится в нормативном закреплении понятия «грубое нарушение лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему» в самом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях — непосредственно в примечании к ст. 20.8 КоАП РФ.

Другой возможный вариант — закрепление понятия «грубое нарушение лицензионных требований» в ст. 3 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Это сделать вполне возможно, хотя сложнее, учитывая значительное разнообразие лицензируемых видов деятельности.

Первый вариант, по нашему мнению, для практики более предпочтителен, поскольку позволяет конкретизировать грубые нарушения лицензионных требований именно в сфере оборота гражданского и служебного оружия.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»<sup>1</sup> к компетенции МВД РФ относится лицензирование следующих видов деятельности в области оборота оружия:

- торговля оружием и основными частями огнестрельного оружия;
- торговля патронами к оружию;
- экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию;
- коллекционирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию.

Новый Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» существенно сократил количество лицензируемых видов деятельности. Так, в сфере оборота гражданского и служебного оружия лицензированию подлежат следующие виды деятельности:

- разработка, производство, испытание, хранение, ремонт и утилизация гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговля гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия;
- разработка, производство, испытание, хранение, реализация и утилизация боеприпасов (в том числе патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов).

В связи с этим возникает вопрос о том, охватывает ли понятие «хранение гражданского оружия, боеприпасов к нему» такой вид деятельности, как коллекционирование этих объектов, и подлежит ли последнее лицензированию?

В связи с принятием нового Федерального закона и изменением перечня лицензируемых видов деятельности подлежат разработке новые Положения об их лицензировании. До их принятия не будет возможна и реализация ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ, вступившей в силу 1 июля 2011 г.

Вопрос о том, какие нарушения в указанной сфере лицензируемой деятельности могут считаться грубыми, требует отдельного анализа и обсуждения различных мнений экспертов. Не претендуя на бесспорность суждения, считаем возможным высказать предположение о том, что к грубым нарушениям лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения и учета оружия и патронов к нему следует отнести одновременное нарушение двух и более требований и условий,

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 6, ст. 700.

предусмотренных Положениями о лицензировании деятельности по разработке, производству, испытанию, хранению, ремонту и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговли гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия, а также по разработке, производству, испытанию, хранению, реализации и утилизация боеприпасов (в том числе патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов) или нарушение лицензионных требований и условий, в результате которого произошло происшествие, повлекшее:

- а) человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью людей либо причинение вреда средней тяжести здоровью 5 и более лицам;
- б) причинение значительного имущественного вреда другим лицам;
- в) причинение вреда окружающей среде.

Допустимым решением проблемы применения ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ явилось бы принятие соответствующего постановления Пленума Верховного Суда РФ, содержащего доктринальное толкование данной нормы. Однако для принятия подобных Постановлений Верховному Суду, как правило, требуется анализ правоприменительной практики на протяжении относительно длительного времени.

Внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ в законодательство об обороте оружия изменения и дополнения содержат и иные противоречивые положения.

Согласно введенной указанным Законом № 398-ФЗ ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ исполнение постановления судьи о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему.

Формулировка об аннулировании лицензии, разрешения в процессуальной норме ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ представляется не совсем корректной. В ней не прослеживается принципиальное различие разных по юридической сущности и назначению административно-принудительных мер: меры административного наказания, предусмотренной ст. 3.8 КоАП РФ, и меры административного пресечения, к которой относится аннулирование лицензии, разрешения на хранение, хранение и ношение оружия.

Кроме того, указанным Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ введена новая редакция ст. 26 Федерального закона «Об оружии», согласно которой лицензия на приобретение оружия и разрешение на хранение или хранение и ношение оружия аннулируется, в частности, в случае вынесения судебного решения о лишении гражданина соответствующего специального права (п. 2 ч. 1 ст. 26).

Таким образом, указанные статьи предусматривают аннулирование лицензии на приобретение оружия и разрешения на хранение или хранение и ношение оружия в случае лишения гражданина специального права. При этом лишение права предусматривается Кодексом РФ об административных правонарушениях на ограниченный срок (от шести месяцев до трех лет), а срок действия выдаваемых гражданам органами внутренних дел лицензий на приобретение оружия и разрешений на его хранение, хранение и ношение согласно ст. 13 новой редакции Федерального закона «Об оружии» составляет пять лет.

В то же время и законодательство, и современная административно-правовая наука разделяют меры административного принуждения в зависимости от целей их применения на четыре основные группы: меры административного наказания (к которым

относится лишение гражданина специального права), административно-предупредительные меры, меры административного пресечения (к которым относятся приостановление действия или аннулирование лицензии на занятие определенными видами деятельности) и меры административно-процессуального принуждения.

Разделяемая большинством ученых классификация мер административного принуждения по целям применения сложилась в науке административного права в середине 60-х гг. XX в. В этой классификации меры административного пресечения выполняют в механизме административно-правового регулирования общественных отношений функции пресечения противоправных деяний и реализуются в рамках административно-пресекательных правоотношений. Они применяются при наличии определенных законом оснований и в соответствующей процессуальной последовательности<sup>1</sup>. Меры административного пресечения не являются средством реализации института административной ответственности. Вместе с тем они нередко являются предпосылками административного наказания. Административно-пресекательные меры по общему правилу реализуются соответствующими органами государственного управления и их должностными лицами в форме служебных актов, в ходе выполнения возложенных на них задач и функций<sup>2</sup>.

С одной стороны, лишение специального права как мера административного наказания предусматривается Кодексом РФ об административных правонарушениях только на определенный срок. В частности, лишение права граждан на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия предусматривается на срок от шести месяцев до одного года (ч. 4 ст. 20.8 КоАП РФ), от одного года до двух лет (ч. 3 ст. 20.12 КоАП РФ), от одного года до трех лет (ст. 20.13 КоАП РФ).

С другой стороны, если лишение специального права влечет аннулирование лицензии на приобретение, разрешения на хранение либо хранение и ношение оружия, то их восстановление по окончании срока лишения права потребует от гражданина повторного представления всех необходимых документов для ее получения. Действительно, аннулирование лицензии, разрешения означает прекращение их юридического действия и соответственно означает окончание действия предоставленного права. Лицензиату или лицу, которому выдавалось разрешение, для восстановления указанного права необходимо получение новой лицензии или разрешения на общих основаниях. Именно такой подход на протяжении многих лет используется законодателем в действующем законодательстве. Он прослеживается и в новом Федеральном законе от 4 мая 2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Указанные формулировки ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ и п. 2 ч. 1 ст. 26 Федерального закона «Об оружии» не только приводят к смешению разных юридических понятий, способствуют необоснованному ограничению прав граждан, но также могут породить на практике множество проблем правоприменения, тем более, что ни КоАП РФ, ни другие нормативные правовые акты пока не содержат исчерпывающего механизма реализации нового административного наказания применительно к гражданам — владельцам гражданского оружия.

Кроме того, сложившийся механизм аннулирования лицензий и разрешений, выдаваемых гражданам в сфере оборота оружия, возлагает на граждан дополнительные обязанности, а на органы внутренних дел дополнительную

<sup>1</sup> См.: *Еропкин М. И.* О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 18.

<sup>2</sup> См.: *Веремеенко И. И.* О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12, Право. 1970. № 4. С. 32.

государственную услугу по проведению необходимых проверочных мероприятий, подготовке и выдаче новых документов на приобретение и хранение оружия. Такая услуга представляется излишней, особенно в случаях лишения специального права на незначительный срок.

Решению проблемы будет способствовать реализация следующих мер.

Во-первых, возможно изменить вступившую в действие с 1 июля 2011 г. редакцию ст. 26 Федерального закона «Об оружии» и ввести в нее норму о приостановлении действия лицензии на приобретение оружия либо разрешения на хранение или хранение и ношение оружия на срок до окончания действия постановления суда о лишении гражданина специального права.

Во-вторых, необходимо изменить ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции: «Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему реализуется путем изъятия соответствующей лицензии, разрешения, а также принадлежащего гражданину оружия для хранения их в органе внутренних дел до окончания установленного судом срока лишения специального права либо путем сдачи оружия на реализацию в специализированный магазин с предоставлением в орган внутренних дел соответствующего документа».

Кроме того, в ч. 1.1 ст. 32.7 КоАП РФ, возлагающую обязанность на лишенного специального права гражданина сдать соответствующие документы в орган, исполняющий постановление об исполнении этого вида наказания, следует внести дополнение, заменив слова «предусмотренные частями 1–3 статьи 32.6 настоящего Кодекса» словами «предусмотренные частями 1–3, 3.1 настоящего Кодекса».

Внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ в законодательство об обороте оружия изменения и дополнения обуславливают необходимость совершенствования множества подзаконных нормативных правовых актов. В частности, на наш взгляд, необходимо дополнить Инструкцию по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденную приказом МВД РФ от 12 апреля 1999 г. № 288 (с изменениями, внесенными приказами от 27 июня 2003 г. № 485; от 24 декабря 2003 г. № 1017; от 15 июля 2005 г. № 568; от 7 июня 2008 г. № 504; от 16 мая 2009 г. № 376) (далее – Инструкция) положениями, регламентирующими деятельность подразделений органов внутренних дел по лицензионно-разрешительной работе и контролю за частной детективной и охранный деятельностью по исполнению такого нового административного наказания, как «лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему».

Прежде всего, следует закрепить в Инструкции порядок и условия хранения сданного, изъятых оружия, принадлежащего лицам, временно лишенным права его хранения. Вероятно, потребуется дополнение Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», нормой об оплате гражданином подобной государственной услуги, предоставляемой органом внутренних дел.

Необходимо дополнение Инструкции нормами о порядке исчисления срока лишения специального права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия, содержащимися в ст. 32.7 КоАП РФ, в том числе и нормами об исчислении

срока в случае уклонения гражданина от сдачи в орган внутренних дел соответствующей лицензии, разрешения и имеющегося оружия либо документа о сдаче оружия на реализацию в специализированный магазин, имеющий лицензию на торговлю оружием. В этом случае течение срока лишения специального права начинается со дня сдачи лицом оружия и (или) соответствующих документов либо изъятия у него соответствующего документа и оружия.

В Инструкцию необходимо также внести положения ст. 31.9 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 71-ФЗ), определяющие сроки давности исполнения постановления об административном наказании. Это необходимо, поскольку в сферу оборота гражданского и служебного оружия впервые введено длящееся административное наказание в виде лишения специального права. Если сотрудники органа внутренних дел в течение двух лет со дня вступления в законную силу постановления о лишении специального права не будут предпринимать никаких действий по изъятию лицензии или разрешения, а также имеющегося у лица оружия, постановление о лишении специального права не сможет быть реализовано в связи с окончанием срока давности исполнения постановления. Исполнение постановления в этом случае подлежит прекращению на основании п. 4 ст. 31.7 КоАП РФ. Однако в случае уклонения лица от исполнения наказания, течение срока давности прерывается. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо подлежащего сдаче документа, предоставляющего специальное право и имеющегося у него оружия. Если лицо заявляет об утрате документа на приобретение, хранение оружия, течение срока давности возобновляется, при этом у лица следует получить объяснение по факту утраты документа в целях документального закрепления обстоятельств для возобновления течения срока лишения права.

В Инструкции необходимо предусмотреть, что заявление лица о выдаче лицензии, разрешения взамен утраченного (похищенного) может быть удовлетворено по окончании срока лишения его специального права. Найденные после утраты (хищения) документы, взамен которых выданы новые, считаются недействительными и подлежат сдаче в орган внутренних дел.

Очевидно, что срок лишения специального права не может продлевать срок действия документов, предоставляющих гражданину специальное право. Поэтому в Инструкции необходимо предусмотреть указания на то, что если срок действия выданных органом внутренних дел документов на приобретение, хранение либо на хранение и ношение оружия истекает в период лишения гражданина специального права, то по окончании срока лишения права ему необходимо вновь на общих основаниях получать лицензию, разрешение. Для этого он должен предоставить все предусмотренные законодательством документы.

По смыслу закона, по окончании срока лишения права его восстановление происходит автоматически. При этом в соответствии с федеральным законодательством, регламентирующим оборот гражданского оружия, не требуется представления гражданами каких-либо дополнительных документов, предусмотренных для получения такого права. Поэтому в Инструкции необходимо закрепить обязанность и порядок возвращения гражданину разрешения на хранение или разрешения на хранение и ношение оружия, а также принадлежащего ему оружия по окончании срока лишения специального права.

В то же время в Инструкции следует закрепить положение о том, что период лишения права включается в установленный ст. 13 Федерального закона

---

«Об оружии» пятилетний срок, по истечении которого гражданам необходимо проходить в установленном порядке проверку знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием.

В заключение отметим, что Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ в санкции некоторых статей Особенной части КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в сфере оборота оружия, впервые внесена такая мера административного наказания, как административное приостановление деятельности (ч. 2, 5, 6 ст. 20.8, ст. 20.10). Согласно ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ эта мера административного наказания назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения цели административного наказания. Оно назначается только в случаях совершения административных нарушений, перечисленных в этой же ч. 1 ст. 3.12. Кодекса. В этом перечне отсутствуют нарушения в области оборота гражданского и служебного оружия. Представляется, что в целях обеспечения единства внутренней структуры и согласования различных норм КоАП РФ целесообразно устранить имеющийся пробел.