

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Ministerul Justiției
al Republicii Moldova
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 6
1 din 30.04.2009

Categoria C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă
de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Institutul
de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul
de cercetări Juridice și Politice al Academiei de
Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a
MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul),
Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret”
(Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași),
Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 3 (279) 2015

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța,
România); A. Armeanic, doctor în drept, conf. univ.;
V. Balmuș, doctor în drept; C. Bocancea, doctor în
drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor
în drept, prof. univ.; A. Burian, doctor habilitat în
drept; T. Capșa, doctor în drept; Gh. Costachi, doctor
habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în
drept (Constanța, România); M. Gheorghită, doctor
habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor
habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept,
prof. univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.;
V. Moraru, doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov,
redactor-șef adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept,
prof. univ.; V. Stratonov, doctor în drept, prof. univ.
(Herson, Ucraina).

Adresa redacției:
Casa presei, et. 5
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,
Republica Moldova
Tel.: 022-233 790; mob. 067431762;
022-234 132 (contabilitatea)

E-mail: legea_zakon@mail.ru
Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: www.legeazakon.md
www.legeasviata.in.ua

SUMAR

Șt. BELECCIU, I. COJOCARU. Deosebiri conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice	4
M. BORDIAN. Impactul societății civile asupra protecției consumatorilor de energie electrică pentru necesități casnice.....	9
I. BLANARI. Sfera controlului parlamentar	14
V. MAZUR. Primarul – reprezentant al statu- lui la nivel local.....	17
Al. PRISAC. Omogenitatea creanțelor com- pensabile	22
В. БОЙКО. Финансово-экономические и правовые предпосылки становления в Украине муниципальной полиции	25
В. БАЛИН. Европейский опыт реформи- рования международных автомобильных перевозок.....	31
Р. ГАВРИЛЮК. Лишение специального права как вид административного взыска- ния в Украине: реалии и перспективы ре- формирования.....	37
О. ГРОМОВА. Совершенствование укра- инского законодательства о государствен- ном контроле качества защиты экономи- ческой безопасности субъектов хозяйство- вания.....	41
В. ГРИНЧАК. Международно-правовые аспекты классификации международ- ных противоречий: современная теория и практика	46



DEOSEBIRI CONCEPTUALE ÎNTRE ACTUL ADMINISTRATIV ȘI ALTE CATEGORII DE ACTE JURIDICE

Ștefan BELECCIU,
doctor în drept, conferențiar universitar
Ion COJOCARU,
doctorand, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”

SUMMARY

The administrative act is the major activity of the executive power, while the law is the main form of activity of the legislative power. Another difference is that the administrative act is immediately enforceable, while the law is followed by a specific procedure for implementing which involves promulgation and publication.

Given that the administrative act of management is concluded between two parties, it acquires similar features to the contract (civil or commercial), however is not a contract, but an administrative act precisely because it has its own features that make the difference.

Keywords: administrative act of management, jurisdictional administrative act, public service, public administration, public servant.

REZUMAT

Actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe când legea este forma principală de activitate a puterii legislative. Încă o deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, pe când legea este urmată de o procedură specifică de punere în aplicare ce presupune promulgare și publicare.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă prin aceasta trăsături asemănătoare contractului (civil sau comercial), dar nu este totuși un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că are trăsături proprii ce fac această diferență.

Cuvinte-cheie: act administrativ de gestiune, act administrativ jurisdicțional, serviciu public, administrație publică, funcționar public.

Introducere. Din start se impun anumite precizări legate de clasificarea actelor administrative după natura lor. Deși în analiza actelor administrative ne vom axa pe actele administrative *de autoritate*, actele administrative *de gestiune* și actele administrative *jurisdicționale* prezintă și ele anumite particularități.

Materiale și metode aplicate. Pentru realizarea unei investigații prodigioase a temei propuse spre cercetare, a fost efectuată studierea și analiza pozițiilor doctrinare, opiniilor și teoriilor existente, în țara noastră și peste hotare, cu referire directă la actul administrativ, precum și la deosebirile conceptuale dintre actul administrativ și alte categorii de acte juridice.

Rezultate obținute și discuții. *Act administrativ de gestiune* este actul juridic încheiat de o autoritate a administrației publice sau de un alt serviciu public, atribuit de lege sau în condițiile legii, cu o persoană fizică sau juridică particulară, având ca obiect achiziționarea produselor,

prestarea serviciilor sau executarea unor lucrări ori concesionarea sau închirierea bunurilor mobile sau imobile din domeniul public [1, p. 195] al statului, municipiului, raionului, orașului, satului în condițiile și cu procedura stabilită prin lege sau potrivit legii.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă prin aceasta trăsături asemănătoare contractului (civil sau comercial), dar nu este totuși un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că are trăsături proprii ce fac această diferență:

a) Inițiativa încheierii actului administrativ de gestiune aparține întotdeauna celui care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială (conducătorii organelor și serviciilor, conducătorii organelor centrale de specialitate etc.), ceilalți participanți sînt particularii (persoane fizice sau juridice) care acceptă condițiile puse de inițiatorul actului și se supun procedurilor stabilite, în prealabil, prin lege [2, p. 189-190].

b) Obiectul actului administrativ de gestiune îl constituie, după caz, achiziționarea bunurilor, executarea lucrărilor, prestarea serviciilor, concesionarea sau închirierea bunurilor, actul îmbrăcînd formă, denumire și regim juridic specific în raport de obiectivul său.

c) Actele sînt încheiate numai în formă scrisă și în strictă conformitate cu normele procedurale prevăzute de lege, procedură care are ca cerință fundamentală organizarea licitației publice.

d) Drepturile și obligațiile ce revin autorității administrației publice sau serviciului public nu pot fi transmise decît altei autorități sau serviciu public, iar cele ce revin particularului nu pot fi cedate altuia decît cu aprobarea autorității publice sau serviciului public respectiv [1, p. 196].

e) De la încheierea actului administrativ de gestiune, serviciul public precizează cazurile în care el poate rezilia contractul fără să suporte daune pentru rezilierea actului administrativ de gestiune,



precum și clauze de răscumpărare în cazul actelor ce au ca obiect concesionarea unor bunuri, activități sau servicii publice.

Act administrativ jurisdicțional este actul administrativ tipic emis de un organ al administrației publice investit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principiile specifice procedurii judiciare [3, p. 138]. Trăsăturile actului administrativ jurisdicțional sînt desprinse în mare parte din definiție:

- este un act administrativ tipic pentru un organ al administrației publice investit prin lege cu rezolvarea unor litigii;

- este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat [4, p. 109];

- deoarece se referă la un litigiu determinat, actul are un caracter individual;

- litigiul se soluționează cu forță de adevăr legal, această trăsătură apropiind actul administrativ jurisdicțional de hotărîrile pronunțate de instanțele judecătorești;

- se bucură de un grad sporit de stabilitate, fiind exceptate de la principiul revocabilității (cu toate acestea, stabilitatea lor nu se identifică cu stabilitatea actelor emise de organele puterii judecătorești);

- procedura de elaborare și emitere a actului administrativ jurisdicțional este similară procedurii judiciare (cu respectarea principiilor contradictorialității, independenței, reprezentării părții de un apărător etc.);

- se păstrează obligativitatea motivării actului, care îl apropie de hotărîrile (decizii sau sentințe) date de instanțele judecătorești.

a) Actul administrativ și legea. Actul administrativ, ca și legea, dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații; ambele fiind

acte juridice, de unde și trăsăturile comune în ceea ce privește manifestarea unilaterală de voință și obligativitatea de executare asigurată prin forța coercitivă a statului.

Prima deosebire constă în forța juridică diferită cu care este înzestrată fiecare categorie de acte, legea bineînțeles bucurîndu-se de forță juridică superioară față de actul administrativ. Prof. A. Negoită [5, p. 116] leagă acest fapt de autoritatea legii, care se întemeiază pe suveranitatea statului, pe cînd autoritatea actului administrativ derivă din lege. Emiterea și aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii, de aceea actul administrativ totdeauna se subordonează dispozițiilor legii [6, p. 96]. Tot datorită acestui fapt sînt elaborate și aplicate norme de control care să asigure legalitatea actelor administrative.

Actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe cînd legea este forma principală de activitate a puterii legislative. Încă o deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, iar legea este urmată de o procedură specifică de punere în aplicare ce presupune promulgare și publicare.

Legea este în toate cazurile un act cu caracter normativ generalizator, pe cînd actul administrativ, în majoritatea cazurilor, este un act individual, iar în cazurile în care are un caracter normativ, sfera sa de răspîndire este mai restrînsă, referindu-se la o singură problemă sau la un grup de probleme determinate [7, p. 231].

b) Actul administrativ și hotărîrea judecătorească. Hotărîrea judecătorească este în esență un act juridic, o manifestare unilaterală de voință emisă în baza legii, obligatorie spre executare, dar care se deosebește de actul administrativ prin următoarele [6, p. 97]:

- hotărîrea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar actul

administrativ este forma de realizare a puterii executive;

- prin hotărîrea judecătorească se aplică legea la un caz concret, avînd ca scop fie sancționarea unui delict, fie soluționarea unui litigiu, iar actul administrativ are ca scop organizarea executării și executarea efectivă a legii;

- actul administrativ este emis în baza unei proceduri administrative, cu respectarea principiilor necontradictorialității și sesizării din oficiu, pe cînd hotărîrea judecătorească se emite după o procedură specifică, determinată de natura cauzei, cu respectarea principiului contradictorialității și al nesesizării din oficiu;

- actul administrativ este executoriu imediat din momentul emiterii, iar hotărîrea judecătorească este urmată de procedura de investire cu formulă executorie (prevăzută de normele de procedură penală, civilă, contravențională [6, p. 97]);

- actul administrativ este în principiu revocabil de organul emitent sau de organul ierarhic superior, pe cînd hotărîrea judecătorească nu este revocabilă, instanța care a emis-o nu este investită să o anuleze [7, p. 232].

c) Actul administrativ și contractul civil. Asemănarea dintre aceste două acte constă în faptul că ambele produc efecte juridice, fundamentîndu-se pe normele juridice de drept privat. În ce privește deosebirile, acestea constau în:

- actul administrativ constituie o manifestare unilaterală de voință juridică, iar contractul civil este rezultatul acordului a două sau mai multe voințe juridice care urmăresc producerea de efecte juridice;

- actul administrativ este supus regimului de drept public, contractul este supus, de regulă, regimului de drept privat;

- actul administrativ este emis în baza și în vederea executării legii și este executoriu din oficiu, pe cînd contractul nu se bucură de executare din oficiu (și neînțelege-



rile apărute urmează a fi soluționate pe cale judecătorească);

- nerespectarea sau neexecutarea contractului atrage aplicarea unor sancțiuni civile, pe când nerespectarea actelor administrative poate atrage aplicarea sancțiunilor de natură administrativă, disciplinară și chiar penală.

În literatura juridică recentă s-a dus discuții referitor la „compromisul” dintre actele administrative și contractele civile – contractul administrativ, definit de legislație ca „contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora [8, art. 2]”. Însă, chiar și dacă într-un astfel de act juridic este prezentă voința ambelor părți – a autorității publice și a subiectului de drept privat (persoană fizică sau juridică) autorizat să presteze servicii publice, ca în cazul contractelor de concesiune a serviciilor publice, de angajare în serviciul public, de închiriere a spațiului locativ etc. –, autoritatea administrativă poate modifica sau rezilia, din proprie inițiativă, în condițiile legii, acest contract.

În afară de elaborarea și emiterea actelor administrative – formă principală de activitate a serviciului public, mai există și alte forme de activitate: faptele materiale și operațiile administrative sau tehnico-materiale ale autorităților administrației publice. Elaborarea actelor administrative și realizarea sarcinilor administrației publice sînt de neconceput fără efectuarea unui număr impunător de fapte materiale și operațiuni administrative. De fapt, analizînd activitatea organelor administrației publice, se poate constata că cea mai mare parte din activitatea acestora este

alcătuită din fapte și operațiuni administrative, precum și din operații materiale [9, p. 384].

Încă prof. P. Negulescu scria: „Dacă examinăm activitatea funcționarilor publici, constatăm că cea mai mare parte nu fac acte juridice, adică manifestări de voință cu scop de a produce efecte juridice. Un copist, o dactilografă, un factor poștal, un inginer care supraveghează o lucrare de construcție nu fac acte juridice; ei fac acte materiale, activități materiale, fapte, care au drept caracter de a produce rezultate de fapt” [10, p. 297].

În literatura juridică s-au făcut numeroase clasificări ale faptelor operațiilor și faptelor administrative. Gheorghe T. Zaharia le sistematizează și le ierarhizează după rațiunea importanței pentru administrație: „După acte, punem pe prim-plan operațiunile tehnico-materiale de care depinde elaborarea și executarea actelor administrative, și, în strînsă legătură cu acestea – faptele materiale administrative, cu atît mai mult, cu cît unele din acestea se prezintă ca producătoare prin ele însele de efecte juridice, iar operațiile tehnico-administrative, tehnico-materiale și tehnico-productive sînt în fond fapte: fie fapte de muncă, de serviciu, fie fapte personale, fie fapte ale funcționarilor publici, fie fapte ale celorlalți salariați sau ale oamenilor în general” [11, p. 191].

Pentru o analiză mai lesnicioasă, vom purcede la examinarea separată a faptelor administrative și a operațiilor administrative, începînd cu definirea lor.

Faptele administrative sînt acțiuni și inacțiuni licite ori ilicite, săvîrșite sau nesăvîrșite de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora, precum și de persoane fizice sau juridice, în scopul de a produce efecte juridice, a naște, modifica sau stinge drepturi și obligații [1, p. 269].

Operațiunile administrative sînt acțiuni realizate de autoritățile

administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative. Astfel de activități desfășoară și funcționarii celorlalte servicii publice (care aparțin puterii legislative sau judecătorești), fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară).

Din definiții extragem trăsăturile faptelor juridice materiale și ale operațiilor administrative:

- ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sînt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente;
- faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează și care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinînd și condiționînd validitatea [3, p. 82], emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celui alt obiectiv al administrației – executarea legii.

În literatura juridică, problema clasificării faptelor administrative și a operațiilor administrative este intens mediată. Unii autori, precum V. Vedinaș [3, p. 81-83], C. Manda [12, p. 240-241], propun criterii de clasificare comune pentru ambele categorii, alți autori, precum V. Prisacaru [2, p. 267-271], M. Orlova [6, p. 100], M. Preda [1, p. 205-207], supun categoriile unei analize separate; autori precum A. Iorgovan [13, p. 12-13], I. Creangă [7, p. 238], D. Brezoianu [14, p. 95-98] analizează ca o categorie unică operațiunile administrative în care sînt integrate și faptele materiale.

Criteriile unice de clasificare a faptelor administrative și a operațiilor administrative sînt: regimul juridic, consecințele produse și scopul propus.

a) După *regimul juridic* în care se realizează, deosebim:

- fapte și operațiuni de putere (prin care se realizează servicii publice);



- fapte și operațiuni care nu se încadrează într-un regim juridic de putere (în general cele productive).

b) După *consecințele pe care le produc*, înțelminim:

- fapte și operațiuni producătoare de efecte juridice;

- fapte și operațiuni ce produc efecte de altă natură, dar care au și o relevanță juridică. Susținem părerea prof. A. Iorgovan care înaintează ipoteza că aceste fapte și operațiuni, deși nu constituie elemente ale voinței juridice, reprezintă interese juridic [13, p. 12-19].

c) După *scopul lor*, putem distinge:

- fapte și operațiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administrației publice, și acestea sînt în general cele de prestare a serviciilor publice sau cele legate de emiterea ori punerea în executare a unor acte administrative;

- fapte și operațiuni prin care se mijlocește realizarea obiectivelor administrației publice, care au semnificația unor operațiuni de birou sau de administrație internă, operațiunile tehnico-administrative și actele cu caracter politic (de exemplu, mesajele Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului);

- fapte materiale de producție, care sînt prestate de toate categoriile de organe administrative [3, p. 82].

În ce privește clasificarea separată a faptelor administrative și a operațiunilor administrative, faptele administrative care nasc, modifică sau sting raporturi juridice de drept administrativ ori din alte ramuri ale dreptului se împart în două categorii: fapte administrative licite și fapte administrative ilicite [2, p. 14].

a) Faptele administrative *licite* pot fi săvîrșite atît de funcționarii publici, cît și de ceilalți funcționari dintr-un organ al administrației publice centrale ori locale în pregătirea adoptării sau emiterii unui act administrativ ori în executarea unui act administrativ, precum și

de persoanele fizice sau juridice în executarea unui act administrativ [2, p. 14] (de exemplu, desființarea, evacuarea unui chioșc construit pe domeniul public al municipiului, în executarea unei hotărîri a Consiliului municipal prin care s-a dispus desființarea chioșcului construit pe domeniul public fără autorizație).

b) Fapte administrative *ilicite* constituie acele fapte săvîrșite cu nerespectarea legilor și a actelor administrative normative, pe care acestea le prevăd și le sancționează. Aceste acțiuni sau inacțiuni [1, p. 206] constituie fapte administrative ilicite, în măsura în care nu prezintă semnele unei infracțiuni și nu sînt pedepsite conform Codului penal. Faptele administrative ilicite pot fi săvîrșite de funcționarii publici și de alți funcționari din organele administrației publice, și chiar de persoanele fizice.

Dacă actele administrative (de autoritate, de gestiune și cele cu caracter jurisdicțional) pot fi revocate sau anulate în condițiile legii, faptele administrative licite, dar și cele ilicite, nu pot fi revocate și nici anulate.

Operațiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și de executare a actelor administrative: a pregătirii, a emiterii, a executării actului administrativ și în cea a controlului executării [14, p. 96]. Iată rațiunea care impune clasificarea operațiunilor tehnico-administrative în: a) anterioare; b) concomitente și c) posterioare tuturor actelor juridice ale autorităților administrative, ceea ce nu exclude însă ca unele dintre ele, îndeosebi operațiunile de putere (și cele de prestație), să fie realizate direct în baza dispozițiilor legii, avînd valoarea faptului juridic prin care se concretizează aplicarea legii [12, p. 241]. Majoritatea covîrșitoare a operațiunilor administrative din activitatea autorităților administrației publice sînt cerute de lege drept condiții de valabilitate a actelor administrative.

a) Operațiunile tehnico-materiale *anterioare* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: întocmirea proiectelor de acte juridice; avizarea proiectului înainte de adoptarea acestuia; îndeplinirea operațiilor cu ocazia votării actului, printre care convocarea organului colegial, transmiterea spre studiere a proiectului funcționarilor publici sau persoanelor care compun organul colegial, stabilirea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al ședinței ș.a.; îndeplinirea diferitor operațiuni necesare formei actului, printre care ștampilarea, datarea, înregistrarea, traducerea într-o altă limbă (la anumite categorii de acte) etc.

b) Operațiunile tehnico-materiale *concomitente* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: operațiuni de definitivare a proiectului de act administrativ, manifestarea acordului funcționarilor publici sau a persoanelor care compun organul colegial competent să-l adopte, întrunit de cvorumul cerut de lege și, de asemenea, adoptat de cvorumul prevăzut de lege; eventuala redactilografieră (redactare) în forma finală definitivă a actului administrativ și semnarea lui de către conducătorul organului colegial care l-a adoptat [2, p. 189-190]; la actele administrative de autoritate emise de un organ unipersonal aceste operații constau, de regulă, în lecturarea textului de către funcționarul public competent să-l emită, redactilografierea (dacă este cazul) și semnarea lui.

După părerea prof. D. Brezoianu, tot în faza de executare, în cazul neexecutării de bunăvoie a actelor administrative, pot fi aplicate o serie de măsuri administrative coercitive, avînd ca scop obținerea executării actelor administrative. Astfel de operații sînt: tratamentul medical forțat, ținerea în carantină, reținerea persoanei pentru cercetări penale, confiscarea unor bunuri, aplicarea sechestrului, blocarea conturilor etc. [14, p. 97].



c) Operațiunile tehnico-materiale *posterioare* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: înregistrarea actului, menționarea numărului sub care a fost înregistrat, datarea și punerea sigiliului (ștampilarea actului), transmiterea spre publicare ori înmînarea directă sau prin poștă celor interesați [1, p. 207].

Spre a verifica modul în care au fost executate actele administrative, poate fi utilizată o gamă variată de operațiuni administrative de control [14, p. 97]. Aceste operațiuni pot fi îndeplinite de către organele administrației publice ierarhic superioare celor controlate sau de persoane și subdiviziuni din componența aceluiași organ. Totodată, controlul poate fi exercitat și între organe diferite, fără a exista relații de subordonare între ele (de exemplu, controlul sanitar etc.). Ca operații administrative de control sînt încadrate verificările de acte, inventarierea, expertizele.

Bazîndu-ne pe cercetările doctrinare ale contenciosului administrativ realizate de autorii autohtoni și din străinătate, făcînd concomitent o paralelă cu prevederile Legii contenciosului administrativ, trebuie să menționăm că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescrist [8, art. 3].

Ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată, instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. În cazurile în care controlul legalității acestor acte sau operațiuni ține de competența instanței de contencios

administrativ ierarhic superioare, urmează a fi ridicată excepția de ilegalitate în fața acestei instanțe în condițiile legii [8, art. 25 alin. (2)]. Iar actul administrativ emis cu încălcarea procedurii stabilite constituie temei al contestării și anulării – în totalitate sau în parte – a actului administrativ [8, art. 26 lit. c].

Referințe bibliografice

1. Mircea Preda. Drept administrativ. Partea generală. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2002, p. 205; în același sens a se vedea: Valentin Prisacaru. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: Lumina Lex, 1993.
2. Valentin Prisacaru. Actele și faptele de drept administrativ. București: Lumina Lex, 2001.
3. Verginia Vedinaș. Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic, 2009.
4. Dacian Cosmin Dragoș. Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații. București: All Beck, 2005.
5. Alexandru Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București: Atlas Lex SRL, 1993, p. 116.
6. Maria Orlov. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001.
7. Ion Creangă. Curs de drept administrativ, vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.
8. Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială, din 03.10.2006.
9. Romulus Ionescu. Drept administrativ și elemente ale științei administrației. București, 1977.
10. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București: Editura „E. Marvan”, 1934.
11. Gheorghe T. Zaharia. Drept administrativ. Iași: Ancarom, 1996.
12. Corneliu Manda. Drept Administrativ. Tratat elementar. Vol. I. București: Lumina Lex, 2002.
13. Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ. Vol. II, adiția a patra. București: All Beck, 2005.
14. Dumitru Brezoianu. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004.



IMPACTUL SOCIETĂȚII CIVILE ASUPRA PROTECȚIEI CONSUMATORILOR DE ENERGIE ELECTRICĂ PENTRU NECESITĂȚI CASNICE

Mariana BORDIAN,
lector universitar, USM

SUMMARY

Civil society has an important role in consumer protection manifested through NGOs. In particular, consumer of electricity for household needs, is provided by consumer associations, the authorities, whether governmental or nongovernmental. Namely they have appropriate professional referral electricity consumer problems, but mostly have the financial ability to bear the costs arising from the onset of action. Consumer protection can be achieved by either the direct way-judicial and quasi actions, or the indirect method by standardization, accreditation and certification activities.

Keywords: consumer protection, legal action, mediation, arbitration.

REZUMAT

Societatea civilă are un rol deosebit în protecția consumatorilor, manifestându-se prin intermediul organizațiilor neguvernamentale. În special protecția consumatorilor de energie electrică pentru necesități casnice este asigurată de asociațiile de consumatori, instituțiile abilitate, fie ele guvernamentale sau neguvernamentale. Anume acestea dispun de *profesionalismul adecvat* sesizării problemelor consumatorilor de energie electrică, dar mai ales dispun de *capacitatea financiară* de a suporta costurile generate de declanșarea unor acțiuni în justiție. Protecția consumatorilor poate fi realizată atât pe cale directă prin acțiunile judiciare și parajudiciare, cât și pe cale indirectă prin activitățile de standardizare, acreditare și certificare.

Cuvinte-cheie: protecția consumatorilor, acțiune judiciară, mediere, arbitraj.

Introducere. Organizații neguvernamentale cu atribuții în domeniul protecției consumatorilor casnici sînt asociațiile de consumatori, instituțiile abilitate, fie ele guvernamentale sau nu, dispunînd de profesionalismul adecvat sesizării problemelor în cauză, dar mai ales de capacitatea financiară de a suporta costurile generate de declanșare a unor acțiuni în justiție. Acestea sînt un pilon de valoare în depistarea problemelor și propunerea unor soluții pentru protecția drepturilor consumatorilor de energie electrică.

Protecția consumatorilor se poate realiza atât pe cale directă, explicită, respectiv prin acțiunile judiciare și parajudiciare pe care consumatorii le au la îndemînă împotriva furnizorilor de energie electrică care oferă sau vor oferi, în temeiul deschiderii pieței de energie electrică, servicii necalitative sau promovează practici comerciale ilicite, cât și pe cale indirectă, implicită, respectiv prin activități de standardizare, acreditare și certificare. Pretențiile consumatorilor de energie electrică în cazuri referitoare la echipamentele de măsurare

sînt multiple, iar consumatorii nu au cunoștințele tehnice necesare, de aceea nu le rămîne decît să creadă furnizorul.

Prezenta cercetare evidențiază atribuțiile și rolul societății civile în protecția consumatorilor de energie electrică pentru necesități casnice. Totodată, are drept scop și determinarea, prin intermediul organizațiilor neguvernamentale, a mecanismelor eficiente de protecție a consumatorilor, evaluarea eficienței activității prin prisma rezultatelor obținute și elaborarea recomandărilor pentru valorificarea protecției drepturilor consumatorilor de energie electrică prin intermediul asociațiilor de consumatori.

Materiale și metode aplicate. Studiul prezintă analiza și sinteza prevederilor legale referitoare la funcțiile și competența organizațiilor neguvernamentale privind protecția consumatorilor de energie electrică.

Rezultate obținute și discuții. În doctrină se opinează că „auto-părarea” include în sine acțiunile competente ale consumatorului în orice situație [13, p. 102]. Scepticismul consumatorilor ar dispărea,

dacă sistemul de protecție a consumatorilor ar avea la bază standardizarea și certificarea echipamentelor de măsurare privite ca un triunghi al încrederii, unde furnizorul, operatorul de rețea ar reprezenta unul dintre vîrfuri, organismele de standardizare, acreditare și certificare – un altul, iar consumatorii casnici – un al treilea vîrf. De multe ori se constată că instituțiile de stat nu întotdeauna protejează eficient drepturile consumatorilor, aceasta datorându-se mai multor factori. Respectiv, în scopul eficientizării și imparțialității protecției, statul a cedat parțial din atribuțiile sale, investind și organizațiile neguvernamentale cu atribuții de protecție a consumatorilor. Înstrăinarea rețelelor electrice prin privatizarea acestora constituie un domeniu important al preocupărilor consumatorilor. Elementul esențial în procesul de privatizare a acestora a fost poziția organului de reglementare. Astfel, asociațiile de consumatori apreciază că acesta trebuie să fie autonom față de guvern și față de producători, dar trebuie să rămîna o instituție oficială și publică.

Asociații pentru protecția con-



sumatorilor sînt considerate asociațiile constituite conform Legii RM nr. 837/1996 [4] și Legii RM nr. 105/2003 [3] ca persoane juridice care, fără a urmări realizarea unui profit pentru membrii lor, au ca unic scop apărarea drepturilor și intereselor legitime ale membrilor lor sau ale consumatorilor în general. Acestea pot fi parteneri sociali cu drept de reprezentare în organismele centrale consultative, cu rol în domeniul protecției consumatorilor și în care organele administrației publice sînt reprezentate. În temeiul art. 29 din Legea RM nr. 105/2003, cetățenii sînt în drept de a se organiza benevol în asociații obștești de consumatori, care își desfășoară activitatea în conformitate cu legislația. Potrivit acesteia, asociațiile obștești de consumatori au un spectru larg de drepturi. În esență, asociațiile pentru protecția consumatorilor desfășoară acțiuni directe atît asupra consumatorilor, cît și asupra instituțiilor, organizațiilor centrale și locale, precum și a agenților economici. În general, asociațiile pentru protecția consumatorilor au dreptul de a fi sprijinite logistic de către organismele administrației publice centrale și locale, în vederea atingerii obiectivelor lor.

În conformitate cu prevederile art. 1 din Legea RM 837/1996 [4], asociația obștească este o organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime, iar conform art. 11, asociațiile obștești se constituie din inițiativa fondatorilor care pot fi persoane fizice – cetățeni cu capacitate de exercițiu deplină, sau persoane juridice – asociații obștești. În context menționăm că legiuitorul a condiționat calitatea de fondator al asociației obștești de con-

sumatori. Astfel, fondator, membru al acestui tip de organizație poate fi doar cetățeanul Republicii Moldova. Distincția este generată de conținutul alin. 4 art. 11 din Legea [4], care prevede că cetățenii străini și apatrizii domiciliați în Republica Moldova pot fonda asociații obștești pe aceleași baze ca și cetățenii Republicii Moldova, dacă legislația cu privire la tipurile distincte de asociații obștești nu prevede altfel. **Asociația obștească de consumatori este considerată ca un tip distinct de organizație care nu poate fi fondată de cetățeni străini și apatrizi.** De asemenea, distingem că cetățenii străini și apatrizii nu pot fi nici membri ai acestui tip de organizație, deoarece, conform art. 12 din Legea RM 837/1996 [4], membri ai asociațiilor obștești pot fi cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini și apatrizi, dacă legislația cu privire la tipurile distincte de asociații obștești nu prevede altfel.

Raționamentul este confirmat și prin Legea RM nr. 200/2010 [5] privind regimul străinilor în Republica Moldova, care definește că ”străin este considerată persoană care nu deține cetățenia Republicii Moldova sau care este apatrid”. Astfel, conform art. 4, străinii aflați legal în Republica Moldova se bucură de aceleași drepturi și libertăți ca și cetățenii Republicii Moldova, garantate de Constituția Republicii Moldova și de alte legi, precum și de drepturile prevăzute în tratatele internaționale la care R. Moldova este parte, cu excepțiile stabilite de legislația în vigoare. În consecință, constatăm că **fondator și/sau membru al organizației obștești de consumatori nu poate fi cetățeanul străin sau apatridul.** Restricția este condiționată de drepturile și atribuțiile pe care le pot avea asociațiile obștești de consumatori. În afară de protecția indirectă, acestea pot direct să înainteze în instanța de judecată ac-

țiuni privind protecția drepturilor consumatorilor.

De facto, în Republica Moldova există organisme neguvernamentale investite cu protecția consumatorilor, dar nu este elaborat și asigurat mecanismul implicării și participării acestora la formarea și supravegherea sistemului de furnizare și distribuție a energiei electrice. În context, constatăm că organizațiile neguvernamentale, în limita atribuțiilor legale, au posibilitatea să valorifice protecția drepturilor consumatorilor de energie electrică prin lansarea unor inițiative economice. Astfel, acestea urmează să elaboreze mecanismul care să asigure posibilitatea de alternativă privind alegerea furnizorului sau să instituie un program de acoperire a unei părți din cheltuielile categoriilor de persoane material vulnerabile.

În economia autohtonă, rolul asociațiilor pentru protecția consumatorilor este limitat, în comparație cu țările vestice. În unele state nu există organisme guvernamentale de protecție a consumatorilor, ci doar ONG-uri. Acolo se pune accent pe societatea civilă. În țările europene, în general, dar mai ales în cele membre ale Uniunii Europene, se consideră că reprezentarea consumatorilor în activitatea de adoptare și armonizare a legislației în domeniul protecției consumatorilor, implicarea acestora în urmărirea aplicării, respectării reglementărilor legale în domeniu este o necesitate absolută, apărînd diverse tipuri de organizații, asociații ce și-au propus o serie de obiective ambițioase cu privire la protecția consumatorilor. Constituirea unor organizații sau asociații ale consumatorilor a fost favorizată de cadrul legislativ permisiv, creat în cele mai multe țări europene.

Liga Apărării Drepturilor Consumatorilor a realizat un raport în care se menționează că, în rezultatul consultării cu societatea civilă, la Ministerul Justiției au fost înre-



gistrate circa 10 asociații obștești în domeniul protecției consumatorului. Dintre acestea, autorii raportului menționează drept cele mai eficiente: Centrul pentru Protecția Consumatorilor (CPC), constituit ca organizație obștească, activând din 2002; Mișcarea obștească „Pro Consumator”, înființată ca mișcare obștească, înregistrată în 2002; Liga pentru Apărarea Drepturilor Consumatorilor (LADC), constituită ca organizație obștească [11]; Organizația obștească „Protecția Consumatorilor”, înregistrată în 2004 [12].

După cum am menționat deja, consumatorii au dreptul la reuniune benevolă în organizații obștești inclusiv în temeiul art. 25 din Legea RM nr. 105/2003. Reuniunile benevole viabile, existente în Republica Moldova, sînt: Liga pentru apărarea drepturilor consumatorilor (LADC) [11], avînd forma organizatorico-juridică de organizație obștească, cu scop de protejare a consumatorilor prin intermediul biroului de informare și consultare a cetățenilor; Mișcarea „Pro Consumator”, constituită ca mișcare obștească, avînd ca scop de bază protecția consumatorilor pe întreg teritoriul republicii, ridicarea nivelului deservirii consumatorilor, neadmiterea în comerț a produselor necalitative și contrafăcute; Organizația obștească „Protecția Consumatorilor”, care are ca obiective contribuirea la protecția consumatorilor, realizarea și apărarea drepturilor civile, economice și spirituale ale acestora, dezvoltarea activizmului social și spiritului de inițiativă a cetățenilor; Asociația pentru protecția consumatorilor „Astra”, avînd ca scop apărarea consumatorilor de mărfuri și servicii din republică, contribuirea la îmbunătățirea calității mărfurilor și serviciilor livrate pe piața RM; Instituția obștească pentru protecția consumatorilor „Consum protect” [12], care are drept scop protecția

drepturilor consumatorilor de bunuri și servicii, sporirea nivelului deservirii lor, contribuirea la asigurarea unui cadru legal adecvat.

Centrul pentru Protecția Consumatorilor din Republica Moldova este un alt organism, fiind o instituție obștească, republicană, de utilitate publică. O parte dintre asociațiile obștești de protecție a consumatorilor sau asociat în Consiliul Național al organizațiilor de protecție a consumatorilor. Consiliul Național a fost recunoscut de Guvern, potrivit raportului, drept organizație-umbrelă importantă, fiind inclusă și în *Strategia Națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei* [9, 10]. Potrivit Strategiei, Guvernul Republicii Moldova are ca scop crearea, pînă în anul 2020, a unui complex energetic competitiv și eficient, care va asigura toți consumatorii cu resurse energetice calitative, în mod accesibil și fiabil, va răspunde provocărilor creșterii prețului energiei, dependenței de importul de resurse energetice și impactului sectorului energetic asupra schimbărilor climatice. Viziunea strategică va fi realizată pe baza principiului competitivității și a unei piețe energetice liberalizate.

Vorbind despre necesitatea de protecție a drepturilor consumatorilor, menționăm că înșiși agenții economici, în calitatea lor de consumatori de energie electrică, au simțit necesitatea de a se proteja prin intermediul unei asociații. Astfel, Asociația Consumatorilor de Energie din Moldova (ACEM) a fost creată ca urmare a modificărilor apărute în relațiile „Furnizor – Consumator” în procesul de restructurare a complexului energetic prin privatizarea parțială a rețelelor electrice de distribuție. Perioada de restructurare a condiționat necesitatea de a elabora un șir de acte de reglementare, instrucțiuni și metodologii, ca urmare, a fost nece-

sară o structură care ar reprezenta interesele consumatorilor-agenților economici în procesul de elaborare și aprobare a actelor și documentelor, care formează cadrul de reglementare a relațiilor „Furnizor – Consumator”. În consecință, o astfel de asociație a fost înregistrată la 3 iulie 2002.

Asociația Consumatorilor de Energie a fost creată ca organizație neguvernamentală, fără angajamente politice, nonprofit, cu statut de societate obștească. Actualmente, în calitate de membri Asociația întrunește 15 agenți economici. Asociația Consumatorilor de Energie Electrică din Republica Moldova vine în apărarea agenților economici consumatori de energie electrică, iar consumatorii casnici rămîn a fi protejați, în fond, de organele administrației publice. Dacă este o realitate bine cunoscută faptul că guvernele au la ONU un forum mondial, iar producătorii și comercianții își reprezintă interesele în Organizația Mondială a Comerțului, puțini știu că există și o Organizație Mondială a Consumatorilor. „Principiile Directoare privind protecția consumatorilor”, document adoptat de Adunarea Generală a ONU în 1985, este rezultatul eforturilor pe plan internațional a acestei organizații de a îmbunătăți poziția consumatorilor. „Consumers International” este o organizație cu sediul la Londra și care grupează organizații de consumatori din întreaga lume, fiind una dintre instituțiile care contribuie la înființarea grupurilor pentru protecția consumatorilor în țările-candidate. Prima conferință internațională de lideri din organizațiile de consumatori a avut loc la Haga, în martie 1960 [14].

În ceea ce privește acțiunile în justiție, organizațiile obștești s-au dovedit, în ultimele două decenii, a fi, în majoritatea cazurilor, un mijloc important de repunere în drepturi a consumatorilor și de asigura-



re a unei protecții reale a acestora. Prin asemenea acțiuni, asociațiile consumatorilor urmăresc o dublă strategie. Pe de o parte, se are în vedere lansarea unui anumit număr de acțiuni proprii privind afaceri care desemnează cu precizie fabricantul sau prestatorul de servicii, iar pe de alta, se are în vedere constituirea, ca parte civilă, în acțiuni angajate de către organele de specialitate ale administrației de stat, plecând de la premisa că asemenea instituții dispun de mai multe mijloace colective și eficiente de investigare pentru constituirea probelor.

Asociațiile de consumatori, potrivit Legii RM nr. 105/2003, au un șir de drepturi, însă ineficiente în aplicare. Toate drepturile acestora se reduc la sesizarea și informarea organelor administrației publice competente despre eventualele încălcări, dar cum să fie constatate aceste nereguli admise de agenții economici? Așadar, o altă atribuție a asociațiilor de consumatori ar trebui să fie dreptul de a participa în modul stabilit la controale în sfera comerțului și serviciilor în legătură cu examinarea plîngerilor consumatorilor și sesizarea organelor abilitate cu funcții de control, conform Legii nr. 131 din 2012, în vederea constatării și reprimării legislației consumeriste. Asocierea consumatorilor în organizații neguvernamentale ar permite dialogul societății civile cu structuri ale puterii alese care să conducă, prin metode și tehnici specifice, la cooperare în folosul cetățeanului, la reprezentare, la apărarea intereselor legitime. E plauzibil faptul că, la inițiativa ANRE, o parte din asociațiile pentru protecția consumatorilor din republică au semnat un acord de colaborare cu aceasta, în scopul intensificării activității de protejare a drepturilor consumatorilor de energie. Deocamdată, însă, rezultatul colaborării este vag, iar consumatorilor le-au fost oferite doar consultații.

Din prevederile legale observăm marginalizarea și anihilarea rolului asociației de consumatori, or tocmai aceasta ar putea dezinteresat să constituie acea punte de legătură îndreptată spre protecția eficientă a consumatorului de energie electrică. Valorificarea potențialului consultativ al asociației independente ca o primă etapă de soluționare a litigiului, cum ar fi rolul mediatorului, ar diminua cu mult adresările personale ale consumatorilor casnici în instanța de judecată. Astfel, consumatorul n-ar insista asupra întinderii unei acțiuni, iar instanțele de judecată s-ar ocupa doar de cazuri cu adevărat litigioase. Nu negăm faptul că unele sesizări în instanța de judecată sînt cu adevărat nefondate, iar asociația independentă ar fi în asemenea caz un fel de *filtru*. Consumatorii fiind consultați de specialiști în domeniu, vor înțelege mai bine dacă le-a fost încălcat dreptul în raporturile de furnizare a energiei electrice. Efectul benefic pentru consumatori va fi evident, dacă asociația independentă își va asuma cheltuielile de aderare în instanță. Așadar, trebuie să fie valorificat mecanismul juridic ca asociația independentă direct să-și poată revendica pretențiile pecuniare în instanța de judecată concomitent cu acțiunea.

Pentru a facilita, în scopul favorizării, activitatea productivă a asociației independente, ar putea fi create consilii de consumatori, ca organisme de protecție a consumatorilor mult mai simplificate sub aspect organizatoric și structural, fiind formate din reprezentanți ai consumatorilor și acționînd pe lângă organizații obștești, autoritățile administrației publice locale, cum este, de exemplu, *instituția parajuristului*, care funcționează eficient și are rezultate etc. Principalele obiective ale acestor instituții să fie ca acțiuni de conciliere pe probleme apărute între consumator și furnizorul sau operatorul de distribuție

a energiei electrice. De asemenea, să dispună de atribuții de sondare a opiniei consumatorilor cu privire la măsurile și acțiunile întreprinse de diferite entități (organisme guvernamentale, furnizor, operator de rețea) în domeniul furnizării energiei electrice.

Potrivit literaturii de specialitate, ”o altă cale de soluționare a litigiilor de consum, în afara procedurii judiciare, este și procedura extrajudiciară sau arbitrară” [11 p. 108]. Procedura extrajudiciară, considerăm, nu se suprapune arbitrajului și nici nu-l exclude, deoarece ea se poate exterioriza în diverse forme. În prezent, procedura extrajudiciară în litigiile de consum se realizează pe două căi: prin *mediere* și prin *arbitraj* (procedură arbitrală, dar nu arbitrară).

Din cele expuse constatăm că mecanismul de protecție a consumatorilor, inclusiv a consumatorilor de energie electrică, de către organizațiile neguvernamentale se află în impas, din cauza lipsei cadrului juridic care să le ofere pîrghii de control asupra respectării drepturilor consumatorilor. Situația existentă se datorează lipsei unui sistem de conlucrare între organele cu funcție de control și societatea civilă. În general, menționăm că dispunem de un cadru legal național mai mult sau mai puțin bun, însă modul de aplicare a normelor de drept existente, respectarea întocmai a acestora este inadecvată. Normele legale referitoare la supraveghere și control nu sînt aplicate în mod riguros și corect. În acest sens, este necesară instituirea unui control eficient din partea societății civile.

În consecință, propunem crearea mecanismului pentru rezolvarea alternativă a litigiilor consumatorilor prin completarea actelor normative, care ar permite utilizarea medierii și arbitrajului ca alternativă la soluționarea plîngerilor consumatorilor. Astfel, în



temeiul art. 6 din Legea cu privire la arbitraj nr. 23-XV/2008, poate fi instituită Comisia de Arbitraj ca organ permanent pe lângă Centrul pentru Protecția Consumatorilor [6]. De asemenea, asociațiile neguvernamentale pot să valorifice prin diverse proiecte prevederile Legii cu privire la mediere nr. 134/2007 [7]. Gravitația problemei, în fond, se axează pe repararea prejudiciului. Prin urmare, implementarea unui mecanism facil de estimare și restituire a pagubelor, precedat de soluționarea alternativă a litigiilor, constituie soluția salvatoare pentru consumatori și agenții economici în caz de litigiu.

Procedura de soluționare trebuie să fie elaborată astfel încât să fie accesibilă pentru consumatori. Soluționarea litigiilor pe cale extrajudiciară, prin utilizarea disputelor, negocierii, concilierii, va fi susținută, pentru că prezintă atuuri, și anume: este rapidă, eficientă, mai puțin costisitoare, fără obstacole și cheltuieli pentru întreprinderea acțiunilor legale formale. Autoritatea independentă pentru protecția consumatorilor va trebui să dispună de un cont special, pentru susținere financiară a consumatorilor, având dreptul de regres (inclusiv acțiunea oblică) pentru despăgubiri, în condițiile legislației civile.

Concluzii. *Consumatorii de energie electrică au cunoștințe foarte limitate privind drepturile lor și modalitățile de a-și exercita aceste drepturi, iar furnizorul nu este pe deplin conștient de obligațiile sale față de consumatorii casnici. Organizațiile neguvernamentale pot fi acel pilon care să supravegheze respectarea drepturilor consumatorilor de energie electrică, deoarece, în prezent, această funcție este atribuită ANRE, care apără interesele statului, ale furnizorului și ale operatorului rețelei de distribuție.*

Societatea civilă se poate implica productiv în spațiul ce ține de protecția consumatorilor în direcția

informării, reprezentării și educării consumatorilor. Autoritățile administrației publice trebuie să fie Monitorizate de organizațiile obștești, pentru a depista litigiile frecvente referitoare la calitatea serviciului de furnizare a energiei electrice. Obiectivul principal trebuie să fie sporirea importanței, constituirea unei forțe care să fie societatea civilă.

Referințe bibliografice

1. Codul de procedură civilă al RM, nr. 225-XV din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 111-115/451 din 12.06.2003.
2. Legea RM a contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 57-58 din 18.05.2000.
3. Legea RM privind protecția consumatorilor, nr. 105-XV din 13.03.2003. Republicată în: Monitorul Oficial al RM, nr. 176-181 din 21.10.2011.
4. Legea RM privind asociațiile obștești, nr. 837 din 17.05.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al RM, nr. 153-156 din 02.10.2007.
5. Legea RM privind regimul străinilor în Republica Moldova, nr. 200 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 179-181 din 24.09.2010.
6. Legea RM cu privire la arbitraj, nr. 23-XV din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 88-89/314 din 20.05.2008.
7. Legea RM cu privire la mediere, nr. 134 din 14.06.2007. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 188-191/314 din 07.12.2007.
8. Legea RM privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, nr. 131 din 08.06.2012. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 181-184 din 31.08.2012.
9. Legea RM cu privire la aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”*, nr. 166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 245-247 din 30.11.2012.
10. Legea RM cu privire la modificarea și completarea anexei la Legea nr. 166 din 11 iulie 2012 privind aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”*, nr. 121 din

03.07.2014. În: Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 293-296 din 03.10.2014.

11. Liga pentru apărarea drepturilor consumatorilor (LADC). web: www.proconsumator.md (vizitat la 10 septembrie 2014)

12. Organizația Obștească „Protecția Consumatorilor”, înregistrată în 2004. www.consumator.md. (vizitat la 10 aprilie 2014).

13. Plotnic Olesia. Dreptul protecției consumatorilor. Suport de curs. Chișinău: CEP USM, 2014, 252 p.

14. Vocea globală pentru consumatori <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/> (vizitat la 15 septembrie 2014).

15. Шибуддаева И.В. Основы потребительских знаний. Учебное пособие. Каменец-Подольский: Абетка-Нова, 2002, 155 с.



SFERA CONTROLULUI PARLAMENTAR

Igor BLANARI,
doctorand

RESUMÉ

Les procédures de contrôle qui doivent être appliquées sont, depuis 1983, une série de réunions européennes qui ont marquées la démocratie parlementaire européenne, dans laquelle ont été apportées des révisions importantes, du point de vue conceptuel et pratique, sur organisation et le fonctionnement du contrôle parlementaire.

Mots-clés: parlement, gouvernement, contrôle, constitution, sphère.

REZUMAT

Procedurile de control care se impun a fi aplicate din partea parlamentului sînt ca atare, încă din anul 1983, o serie de reuniuni europene care au marcat democrația parlamentară, în cadrul căreia au fost operate revizuirii importante, de ordin conceptual și practic, cu privire la organizarea și funcționarea controlului parlamentar.

Cuvinte-cheie: parlament, guvern, control, constituție, sferă.

„A controla acțiunea guvernului este una dintre dimensiunile esențiale ale parlamentului și un element al jocului democratic”

(Jean Pierre Lamby, Pierre Servent)

Introducere. În marea majoritate a statelor, controlul parlamentar are ca obiect de acțiune domeniul executivului, dispozițiile constituționale prevăzînd, în acest sens, obligația acestuia de a-și justifica și motiva actele și faptele pe care le exercită asupra gestiunii pe care o realizează, prezentînd parlamentului, la anumite intervale de timp, rapoarte și informări privind modul în care își îndeplinește sarcinile [1, p. 60].

În România, de exemplu, în 2000, pentru prima dată a fost constituit un minister pentru relația cu parlamentul. În realizarea rolului său, Ministerul pentru relația cu Parlamentul îndeplinește următoarele atribuții:

a) Asigură transmiterea proiectelor de legi inițiate de Guvern către una dintre Camerele Parlamentului și urmărește trecerea acestora prin fazele procedurii legislative pînă la promulgarea legii și publicarea acesteia în Monitorul Oficial;

b) Susține în plenul fiecărei Camere cererile Guvernului privitoare la adoptarea unor proiecte de legi cu procedura de urgență;

c) Urmărește depunderea la

Parlament a ordonațelor adoptate de Guvern și susține aprobarea acestora prin legi [2, p. 134].

Acțiunea primordială în perspectiva standardelor implicate în procesul de aderare și integrare în structurile europene îi aparține Parlamentului Republicii Moldova în ceea ce privește adoptarea legislației noi și armonizarea celei existente cu prevederile dreptului Uniunii Europene, în scopul atingerii exigențelor acquisului comunitar [3, p. 137].

Un important mijloc de control parlamentar îl constituie în acest sens responsabilitatea guvernului față de parlament. Punerea în joc a răspunderii guvernului se poate înfăptui fie din inițiativa guvernului, fie din inițiativa parlamentului, prin inițierea unei moțiuni de cenzură.

Ținînd cont de cele enunțate mai sus, ne propunem drept scop să evidențiem în acest articol necesitatea, dar și importanța controlului parlamentar, or în condițiile actuale, cînd diferențele de interese, ordini de organizare și reglementare a aumitor relații sociale, se cer deopotrivă abordarea segmentară și cea detaliată, pentru a evidenția cele mai acute situații

negative, găsind ulterior soluții întru binele societății marginalizate.

Metode aplicate și materiale utilizate. La realizarea studiului au fost aplicate metodele: analiza, sinteza, comparația, investigația științifică. Dintre materialele folosite enumerăm legislația în domeniu a Republicii Moldova, legislația și literatura de specialitate din România; monografii, tratate etc.

Rezultate obținute și discuții. Poziția privilegiată a constituției în sistemul dreptului implică o multitudine de consecințe juridice, care evidențiază că supremația constituției este o realitate juridică, nu o simplă teorie. Conținutul și scopul legii supreme sînt adoptate după niște proceduri specifice, care pun în valoare supremația constituției și o deosebesc de celelalte legi. Prin control în general înțelegem analiza permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații etc., pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire [4].

În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, admi-



nistrativă etc. Realizarea controlului de către parlament are o mare importanță și comportă următoarele trăsături: este necesar, deplin și se manifestă diferențiat [5, p. 501]. Astfel, distingem:

a) Control *necesar* – este atunci când poporul îi delegă funcția deliberativă;

b) Control *deplin* – se impune asupra întregii activități desfășurate potrivit constituției;

c) Control *diferențiat* – este în funcție de natura activității controalelor, precum și de poziția în sistemul statal a autorității controlate.

În esență, parlamentul nu reprezintă astăzi doar cel mai larg forum democratic al națiunii, de dezbateră a celor mai importante probleme politice ale societății, ci un adevărat ”atelier” de confecționare a legilor, factor de răspundere al vieții publice, înzestrat cu o serie de instrumente pentru a controla executivul, organ de conducere general al societății, constituind o forță de contrapunere față de orice tentativă de a diminua drepturile democratice și valoarea instituțiilor statului de drept [5, p. 503].

Având în vedere rolul primordial al Parlamentului Republicii Moldova în legiferarea relațiilor sociale, precum și limita acestuia de a participa la controlul parlamentar, menționăm adoptarea unanimă, la 24 martie 2005, în prima ședință a Parlamentului ales în scrutinul din 6 martie 2005, a Declarației cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene. ”Noi pornim de la faptul că dezvoltarea de mai departe a Republicii Moldova nu poate fi asigurată decât prin promovarea consecvență și ireversibilă a cursului strategic spre integrarea europeană, spre soluționarea pașnică și democratică a problemei transnistrene, spre funcționarea eficientă a instituțiilor democratice și garantarea

drepturilor minorităților naționale. Realizarea acestor sarcini este posibilă în condițiile unei cooperări responsabile a puterii și opoziției, ale stabilității vieții politice interne, ale unor garanții democratice pentru dezvoltarea liberă a mijloacelor de informare în masă și ale unei asigurări riguroase a independenței Republicii Moldova în relațiile ei reciproce cu statele vecine,” se menționează în declarația adoptată [6, p. 30].

Parlamentul trebuie să dețină un rol activ în promovarea agendei de integrare europeană, îndemnând Guvernul RM la acțiune în sectoarele prioritare. El trebuie să dezvolte relații strategice cu Guvernul în ceea ce privește formularea politicilor publice. Odată ce decizia strategică este luată, implementarea ei trebuie să treacă la nivelul tehnic. Parlamentul țării trebuie, de asemenea, să se asigure că Guvernul are resursele necesare pentru a îndeplini sarcinile de integrare europeană. Parlamentul ar putea să joace un rol decisiv în următoarele patru dimensiuni principale: *conturarea și promovarea relațiilor UE – Moldova*, inclusiv *stabilirea priorităților*, și *controlul politic* asupra acțiunilor Guvernului ce țin de implementarea lor [7, p. 5].

Procedurile de control care se impun a fi aplicate în acest sens sînt ca atare, încă din anul 1983, o serie de reuniuni europene care au marcat democrația parlamentară, în cadrul căreia au fost operate revizuirii importante, de ordin conceptual și practic, cu privire la organizarea și funcționarea controlului parlamentar. Astfel, la prima conferință de la Strasbourg consacrată democrației parlamentare a fost elaborat ”Consensul de la Strasbourg” [1, p. 66].

În statul de drept, parlamentul – singur sau împreună cu puterea executivă (șeful statului și guver-

nul, sau numai acesta) – asigură valoarea juridică a legiferării [8, p. 547].

Funcția de control parlamentar este la fel de importantă ca și cea legislativă. Ambele funcții își au suportul teoretic în principiul separației și echilibrului puterilor. Întrucît Parlamentul este, potrivit art. 58 alin. 1 din Constituția României, ”organul reprezentativ suprem al poporului român”, se poate pune întrebarea dacă controlul este general sau restrîns la anumite domenii sau dacă în sfera activității de control sînt cuprinse toate autoritățile publice, organizațiile sociale ori numai o parte dintre acestea. În acest caz, se pune o altă întrebare: Care este criteriul constituțional al selectării autorităților publice și organizațiilor sociale ce pot fi controlate? [9, p. 284]. Cristian Ionescu menționează că există cîteva instrumente sau proceduri de control parlamentar, care pot fi sistematizate astfel:

a. Aprobarea prealabilă a Parlamentului și consultarea prealabilă a acestuia de către Președintele României;

b. Acordarea și retragerea încrederii acordate Guvernului român;

c. Întrebările și interpelările;

d. Anchetele parlamentare;

e. Angajarea răspunderii guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege;

f. Suspendarea din funcție a Președintelui României;

g. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului pentru faptele săvîrșite în exercițiul funcției lor.

Controlul parlamentar este prin excelență posterior; în sens larg, controlul parlamentar se referă la toate domeniile de activitate, fiind o consecință a principiului reprezentării; tot în sens larg, de-



liberarea unei legi are semnificația unui control asupra fundamentării sesizărilor. Sub aspect tehnic, controlul parlamentar se realizează după anumite proceduri prevăzute de Constituție și de regulamentele parlamentare, și anume în ordinea importanței [10, p. 88].

Astfel, potrivit legislației României, sînt evidențiate mai multe tipuri de control, cum ar fi:

- Procedura întrebărilor, fiind mai mult un mijloc de informare;
- Procedura interpelării, care este o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar;
- Ancheta parlamentară, ce reprezintă o investigare a unei situații de către parlamentari, rezultatele achetei fiind puse la dispoziția Camerei;
- Moțiunea de cenzură, care are două aspecte: 1) angajarea unei dezbateri publice; 2) demiterea Guvernului.

Funcția de control fiind una secundară, permite a realiza anumite activități specifice, clar stabilite în Constituția Republicii Moldova, or art. 66 prevede expres faptul că funcțiile Parlamentului constituie o problemă mult discutată în literatura de specialitate, pornindu-se de la celebra teorie a separării puterilor în stat, care fixează puterea legislativă ca funcție inerentă a statului de a emite legi sau, altfel spus, de a stabili comportamentul indivizilor în societate. La acest capitol, Parlamentul este văzut întotdeauna ca autoritate legislativă, ca unică autoritate legislativă, ca organ reprezentativ suprem.

Trebuie să menționăm însă că funcția legislativă nu este singura destinație a parlamentului, iar de aici pornesc mai multe viziuni asupra funcțiilor acestuia. Câte funcții trebuie să aibă parlamentul, care este limita acestora? Iată o întrebare la care se dau diferite răspunsuri, unele depășind cu mult frontierele stabilite de teoria

separării puterilor în stat. Și cu bună dreptate, dacă parlamentul îndeplinește și funcții legislative, și funcții executive, și funcții guvernamentale, cum poate fi atunci aplicată teoria separării puterilor? În practica parlamentară europeană, funcțiile parlamentului corespund, în linii mari, clasificării făcute de constituționaliștii francezi Marcel Prélot și Jean Boulois și de elvețianul Jean François Aubert, care prezintă patru comportamente: de *reprezentare*, de *deliberare*, de *control*, de *legiferare* [11, p. 258].

Concluzii. Putem conchide că un important mijloc de control parlamentar îl constituie responsabilitatea guvernului față de parlament. Punerea în joc a răspunderii guvernului se poate înfăptui fie din inițiativa guvernului, fie din cea a parlamentului, prin inițierea unei moțiuni de cenzură. Controlul parlamentar se referă la toate domeniile de activitate, fiind o consecință a principiului reprezentării; în sens larg, deliberarea unei legi are semnificația unui control asupra fundamentării sesizărilor.

Referințe bibliografice

1. Marian Enachi. Control parlamentar. Iași, 1998, p. 60.
2. V. Duculescu. Tratat de teorie și practică parlamentară. București, 2001, p. 134.
3. Carolina Smochină. Parlamentul European: de la primele construcții la instituirea Constituției pentru Europa. Chișinău, 2006, p. 137.
4. <http://www.dex.ro/control>.
5. Gh. Costachi. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Chișinău, 2011, p. 501.
6. <http://www.e-democracy.md/files/ghid-ue-rm-ro.pdf>, p. 30.
7. http://www.undp.md/publications/doc/mission%20reports/Relatiile%20RM-UE_Rolul%20Parlamentului.pdf, p. 5.

8. Barbu B. Berceanu. Istoria constituțională a României în context internațional. București, 2003, p. 547.

9. Cristian Ionescu. Instituții politice și drept constituțional. București, 1999, p. 284.

10. Mihai Constantinescu. Drept parlamentar. București, 2001, p. 88.

11. Victor Popa. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău, 2009, p. 258.



PRIMARUL – REPREZENTANT AL STATULUI LA NIVEL LOCAL

Vitalie MAZUR,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

RÉSUMÉ

Le maire est l'autorité publique local exerçant l'autonomie locale dans les villages et les villes (municipalités). En vertu de cela, le maire a un statut juridique distinct qui détermine le rôle particulier au niveau local.

Dans cette approche scientifique nous proposons d'aborder brièvement la qualité de maire d'être un "agent de l'Etat" sur le territoire, visant à élucider certains aspects problématiques et à argumenté la possibilité de la réglementation juridique de cette qualité la loi-cadre dans le domaine.

Mots-clés: gouvernement local, l'autorité publique, le maire, autorité exécutive, pouvoirs, obligations, représentant de l'Etat, délégation de pouvoirs

REZUMAT

Primarul este autoritatea administrației publice locale care exercită autonomia locală în sate și orașe (municipii). În virtutea acestui fapt, primarul dispune de un statut juridic distinct, care îi determină rolul deosebit la nivel local.

În acest demers științific ne propunem să abordăm succint calitatea primarului de a fi un „agent al statului” în teritoriu, urmărind elucidarea unor aspecte problematice, precum și argumentarea posibilității reglementării juridice exprese a acestei calități în legea-cadru din domeniu.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, autoritate publică, primar, autoritate executivă, competențe, atribuții, reprezentant al statului, competențe delegate.

Introducere. După cum am menționat cu ocazia altor demersuri științifice [4, p. 4-7; 15, p. 39-48], atât în cuprinsul legislației în vigoare (în special, Legea privind administrația publică locală [13]), cât și în doctrina juridică, primarului îi sînt recunoscute cîteva ipostaze sau calități, și anume de:

- *autoritate reprezentativă a populației* unității administrativ-teritoriale (art. 1 [13]);

- *autoritate executivă a consiliului local sau autoritate publică locală executivă* (art. 29 alin. 2);

- *șef al administrației publice locale* (26 alin. 1);

- *reprezentant al statului.*

Primele trei calități le regăsim expres reglementate în legislație, în timp ce ultima este invocată doar în literatura de specialitate. Acest fapt ne motivează să abordăm subiectul în detalii, considerîndu-l actual și oportun în condițiile contemporane de reformă a administrației publice locale.

Ținînd cont de cele expuse, în acest demers științific ne propunem scopul să abordăm succint calitatea primarului de a fi un „agent al sta-

tului” în teritoriu, urmărind elucidarea unor aspecte problematice, precum și să argumentăm posibilitatea reglementării juridice exprese a acestei calități în legea-cadru din domeniu.

Metode și materiale aplicate. În procesul studiului au fost folosite următoarele metode de investigare științifică: analiza logică, analiza comparativă și sinteza. În calitate de materiale au servit lucrările cercetătorilor autohtoni, români și francezi, precum și legislația în materie a Republicii Moldova și a României.

Rezultate obținute și discuții. Destul de frecvent, în literatura de specialitate este enunțată dubla calitate a primarului: de *autoritate executivă a consiliului local* (de realizare a autonomiei locale) și de *autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul localității*, deci de realizare a unor servicii statale [22, p. 7-14]. În această dublă calitate, primarul exercită o serie de atribuții ce interesează numai colectivitatea locală, altele ce interesează atît colectivitatea locală, cît și statul, iar o a treia categorie – ce interesează în

cea mai largă măsură statul [18, p. 537; 1, p. 337-338].

Sub aspect comparativ, precizăm că ipostaza primarului de agent al statului este foarte pronunțată în **Franța**, unde acesta este văzut ca „o autoritate locală descentralizată” – reprezentant al comunei și, totodată, întrucît exercită și unele atribuții în numele statului, el este și un „agent descentralizat în circumscripția comunală” [7, p. 215] (într-o altă opinie, primarul este „șeful administrației comunale descentralizate” și „reprezentant al statului în comună” [6, p. 260]).

Ca agent al statului, primarul exercită, pe de o parte, atribuții de *ordin administrativ*: emite și execută legile, realizează măsuri polițienești generale dispuse de guvern, participă la executarea serviciilor de stat legate de: listele electorale, diverse studii, recensăminte etc. [7, p. 215-216].

Pe de altă parte, el exercită în calitate de agent al statului și importante atribuții cu *caracter judiciar*, motiv pentru care el este plasat sub supravegherea procurorului republicii (și a ministrului justiției



[6, p. 260]). De asemenea, primarul are și calitatea de [7, p. 216]:

1) ofițer al poliției judiciare (fiind implicat în cercetarea și denunțarea delictelor grave apropiate de categoria infracțiunilor);

2) procuror în fața tribunalului de poliție în lipsa comisarului de poliție local;

3) ofițer al stării civile (fiind responsabil de recepționarea, păstrarea și comunicarea actelor de stare civilă: naștere, căsătorie, deces etc.).

După cum se poate observa, specificul sistemului de drept al Franței (în special, al sistemului judiciar) a determinat prezența unor momente distincte în statutul primarilor, care nu pot fi atestate în alte țări.

Bunăoară, în cazul **României**, primarul în calitatea sa de reprezentant al statului dispune de o competență cu mult mai redusă comparativ cu primarii francezi. Important e că această ipostază a primarului este reglementată expres de lege. Astfel, Legea administrației publice locale, nr. 215/2001, republicată, în art. 63 alin. (1) consacră expres o categorie distinctă de atribuții principale ale primarului: „**a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii**”. În continuare, în alin. (2) al aceluiași articol se precizează că în calitatea sa de reprezentant al statului primarul „îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului, precum și alte atribuții stabilite prin lege” [8].

Prin urmare, legea românească consacră destul de concret dublul statut al primarului: de autoritate ce reprezintă colectivitatea terito-

rială care l-a ales sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez – „agent al colectivității teritoriale”, și de autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul unității administrativ-teritoriale sau, în același limbaj, „agent al statului” la nivelul comunei, orașului (municipiului) [3, p. 1185]. Potrivit cercetătorilor, acesta este un element ce deosebește radical instituția primarului de consiliul local, care prin esență reprezintă doar interesele unității administrativ-teritoriale în care a fost ales [20, p. 7].

În **Republica Moldova**, ipostaza primarului de a fi reprezentantul statului în plan local, după cum enunțaserăm ceva mai sus (și cu ocazia altor reflecții asupra subiectului), practic nu este consacrată în legislația în vigoare, dar poate fi dedusă din dispozițiile Legii privind administrația publică locală [13], care stipulează atribuțiile primarului (art. 29).

Cu reflecții importante pe marginea acestui subiect se impun în atenție câțiva cercetători autohtoni. Bunăoară, I. Creangă subliniază în acest sens că primarul nu-și exercită atribuțiile în nume propriu, ci, pe de o parte, în numele colectivității locale care l-a ales, iar pe de altă parte, în numele statului care l-a abilitat cu drepturi și obligații ca fiind de interes public [5, p. 154].

În context, reiterăm și ideile cuprinse în voluminoasa lucrare semnată de regretatul profesor M. Platon, potrivit căruia în exercitarea atribuțiilor ce țin de starea civilă și de autoritatea tutelară, precum și a sarcinilor ce-i revin prin actele legislative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, aducerea la cunoștința cetățenilor a legilor, precum și a altor asemenea atribuții stabilite prin lege, primarul acționează **și ca reprezentant al statului** în satul (co-

muna), orașul (municipiul) în care a fost ales [17, p. 447]. Mai mult, în viziunea sa, primarul poate exercita în numele statului mai multe funcții, precum:

a) respectarea și aplicarea legilor și a regulamentelor;

b) îndeplinirea măsurilor de siguranță generală;

c) anumite funcții de natură juridică;

d) evidența populației, evidența statistică, recrutarea militară etc.

Aceste și alte funcții îl autorizează pe primar să ia, în calitate de reprezentant al statului, toate măsurile corecte și necesare. Activitatea sa în această direcție este obligatorie, puterea dată aparținându-i de drept, iar consiliul local neputând decât să formuleze unele doleanțe în domeniul respectiv [17, p. 446].

Un alt moment subliniat de profesorul M. Platon este că atunci când activează în numele statului, primarul se plasează sub autoritatea organului statal superior, care îi poate anula decizia și poate să-l substituie în luarea unei hotărâri [17, p. 445]. Din acest punct de vedere, se poate susține că primarul, în calitatea sa de reprezentant al statului în plan local, exercită competențe delegate [15, p. 46].

Argumente importante în favoarea acestei idei regăsim la A.A. Trăilescu, care menționează că chiar dacă legea nu prevede expres, atribuțiile exercitate de primar în calitate de reprezentant al statului (se are în vedere „atribuțiile de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și atribuții ce asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului, precum și alte atribuții stabilite prin lege”), acestea constituie competența delegată a primarului [21, p. 103]. Mai mult, cercetătorul român



consideră că primarul, de asemenea, are o competență delegată și acționează tot ca agent al statului și atunci când asigură la nivel local respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui Republicii, a hotărârilor și ordonanțelor guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, în condițiile legii.

Important este că, fiindu-i delegate (prin lege) de la nivelul administrației publice centrale (a statului), primarul exercită aceste atribuții în numele și în limitele impuse de guvern, care asigură conducerea generală a administrației publice, susține cercetătorul. În același timp însă, între aceste autorități nu se stabilesc raporturi de subordonare, legea stipulând doar posibilitatea exercitării unui control de legalitate asupra actelor primarului (tutela administrativă exercitată de către prefect) [21, p. 103].

Cu toate acestea, A.A. Trăilescu consideră că, în acele situații în care primarul exercită atribuțiile delegate de stat în domenii expres prevăzute de lege și aflate sub coordonarea de specialitate a organelor administrației publice centrale (a statului), în baza raportului de delegare (care are natura juridică a unui raport administrativ de coordonare izvorât direct din lege), se creează o relație specială a primarului cu aceste autorități ale statului. În astfel de situații, statul trebuie să dispună de o putere specială de control și supraveghere asupra modului în care primarul exercită atribuțiile delegate, astfel încât statul să poată dispune, prin autoritățile sale publice (guvern, respectiv prefect, ministere, alte

organe centrale de specialitate competente în domeniile delegate, prin lege, primarului), desființarea actelor ilegale ale primarului emise în domenii de importanță deosebită, care exced interesului unei comunități locale și interesează întreaga națiune (stare civilă, autoritate tutelară, protecție civilă, alegeri etc.). Pe cale de consecință, cercetătorul susține că autoritățile publice centrale pot exercita un control specializat asupra actelor administrative emise de primar în exercitarea atribuțiilor delegate (în lipsa raporturilor de subordonare), dispunând modificarea, suspendarea sau revocarea (anularea) acestor acte [21, p. 104].

În aceeași ordine de idei vom menționa că în doctrina franceză se susține că primarul, atunci când are calitatea de reprezentant al statului, este subordonat administrației centrale și prefectului, de la care poate primi ordine [19, p. 370-371].

Referitor la situația din Republica Moldova, trebuie precizate câteva momente.

1) Chiar dacă legea nu admite posibilitatea unor raporturi de subordonare între primar și alte autorități publice, mai ales guvern, totuși în cazul competențelor delegate se creează o situație specială. Astfel, art. 70 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală prevede [13]: „Pentru ca autoritățile administrației publice locale să-și exercite atribuțiile delegate de stat, subiecții controlului de oportunitate sînt în drept să modifice ori să abroge actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia”.

Din cîte se poate observa, pozițiile normative citate confirmă ideea profesorului M. Platon (enunțată mai sus). Pe fondul acestor clarificări, totuși trebuie să recunoaștem că există și o anumită problemă la acest capitol, și anume dificultatea identificării clare a competențelor delegate ale primarului (care îi determină calitatea de reprezentant al statului). Din prevederile Legii privind administrația publică locală [13] pot fi deduse cîteva asemenea competențe. Este vorba de atribuțiile reglementate în art. 29 alin. (1), literele:

”j) asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;

k) eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege;

l) asigură înregistrarea și evidența troleibuzelor, a ciclomotoarelor, a mașinilor și a utilajelor autotransportate utilizate la lucrările de construcții sau agricole, care nu se supun înmatriculării, precum și a vehiculelor cu tracțiune animală, în corespundere cu regulamentul-tip aprobat de Guvern;

p) înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) exercită, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor (referitor la această atribuție, precizăm incorectitudinea consemnării exercitării acesteia în numele consiliului local. Argumente în acest sens pot fi regăsite în textul Legii privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți [14], în care este stabilit că ”autorități tutelare locale sînt primarii de sate (comune) și de orașe” (art. 3). În continuare, art. 6



alin. 1 din Lege stabilește un șir de atribuții ale primarului ca autoritate tutelară locală, care pot fi exercitate fie direct de către acesta, fie prin intermediul specialistului pentru protecția drepturilor copilului angajat în cadrul primăriei (art. 6 alin. 2). Prin urmare, luând în considerație și faptul că Legea privind administrația publică locală nu stabilește în competența consiliului local nicio atribuție legată de funcțiile autorității tutelare (ceea ce, în principiu, nici nu este necesar), putem deduce (fiind chiar de la sine înțeles) că primarul exercită atribuțiile de autoritate tutelară în numele statului, acestea fiind atribuții delegate).

t) constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept;

u) ia măsuri de interdicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică;

x) ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate”.

Dat fiind faptul că postura primarului de reprezentant al statului implică în cea mai mare parte exercitarea unor competențe delegate, este evident că acestea în cele mai multe cazuri sînt reglementate în diferite legi. Cu titlu de exemplu, vom cita:

a) *Legea cu privire la protecția civilă* [11] stabilește, la art. 10, atribuțiile autorităților administrației publice locale în materie de protecție civilă, iar la art. 16 – nemijlocit obligațiile conducătorilor administrației publice locale (din categoria cărora fac parte primarii, deoarece anume aceștia sînt calificați de lege ca “șefi ai administrației publice locale”), precizînd, totodată, la art. 17 alin. (5) că “conducerea Protecției Civile în raioane, orașe (sectoarele lor) și în sate este exercitată de conducătorii administrației publice locale”.

b) *Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați* [9] reglementează, în art. 20, competența autorităților administrației publice locale în domeniu (de ex., asigurarea integrării principiului de egalitate între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local; monitorizarea implementării programelor, organizarea campaniilor de informare, a cercetărilor și altor acțiuni privind egalitatea între femei și bărbați la nivel local etc.) ș.a.

2) Un alt aspect problematic în materie vizează însăși momentul delegării competențelor. Astfel, potrivit art. 6 alin. (2) din Legea descentralizării administrative [12], „Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului”. În viziunea noastră, este o normă prea generală și vagă, pasibilă de câteva interpretări: în primul rînd, se poate deduce că competențele sînt delegate primarului prin acte legislative (acte adoptate exclusiv de parlament); în al doilea rînd, delegarea poate fi dispusă doar prin lege; în al treilea rînd, delegarea poate fi dispusă prin lege doar la propunerea guvernului.

Cu toate acestea, însă, în conținutul altor legi este prevăzută o altă

situație. Bunăoară, în art. 28 alin. (3) din Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei [10] este stipulat: „Încorporarea cetățenilor în serviciul militar în termen se efectuează de către autoritățile administrației publice locale, în comun cu centrele militare, în temeiul (e.n.) decretului Președintelui Republicii Moldova și hotărîrii Guvernului”. Este de presupus că dispoziții similare se conțin și în alte acte legislative ce reglementează diferite relații sociale de interes național, dar care în teritoriu necesită implicarea autorităților locale și sînt astfel date în competența acestora. Prin urmare, se poate conchide că delegarea poate fi efectuată atît prin lege (de către parlament), cît și prin decret al Președintelui Republicii Moldova și hotărîre de guvern (care, la rîndul lor, trebuie emise/adoptate în limitele legii).

3) O altă problemă a competențelor delegate ține de faptul că, adeseori, în legile care stabilesc anumite atribuții sau obligații în sarcina autorităților publice locale nu se concretizează nici nivelul acestora (I sau II) și nici tipul (deliberative sau executive) [2, p. 30]. Acest fapt (însotit de lipsa resurselor financiare necesare) face destul de dificilă identificarea competențelor delegate (sau chiar partajate) ale primarului și, prin urmare, poate determina adeseori neexecutarea sarcinilor în cauză.

Concluzii. Ca urmare a studiului realizat, putem formula următoarele:

1. Calitatea primarului de reprezentant al statului la nivel local este de necontestat și, în același timp, este una importantă, întrucît poate fi privită ca un factor ce contribuie la asigurarea unei singure ordini de drept pe tot teritoriul statului unitar.



2. Legiuitorului trebuie să consacre expres această ipostază a primarului în Legea privind administrația publică locală și să stabilească concret atribuțiile pe care poate să le exercite primarul în această calitate.

3. Una dintre atribuțiile concrete care urmează să fie stipulate, pentru ca rolul primarului de reprezentant al statului va fi întregit, este atribuția de asigurare a respectării pe plan local a drepturilor și libertăților omului (idee enunțată și cu ocazia unui alt demers științific [16, p. 417]), a Constituției, a legilor, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și a altor acte ale administrației publice centrale.

4. Problema calității primarului de a fi reprezentant al statului în teritoriu necesită o abordare teoretică profundă și multilaterală, întrucât există o serie de întrebări și probleme la nivelele practic și normativ care necesită soluții concrete, de care depinde într-o anumită măsură și rezultatul reformei și al democratizării administrației publice locale.

Referințe bibliografice

1. Apostol Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: All Beck, 1999, 416 p.
2. Chivriga A., Furdul V. Organizația și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structură și resurse. În: *Politici Publice*, 2009, nr. 6, p. 42.
3. Constituția României. Comentariu pe articole. Coordonatori: I. Muraru și E.S. Tănăsescu. București: C.H.Beck, 2008.
4. Costachi Gh., Mazur V. Autoritatea primarului în sistemul administrației publice locale. În: *Legea și Viața*, 2013, nr. 10, p. 4-7.
5. Creangă I. *Curs de drept administrativ. Administrația publică locală*. Chișinău: Epigraf, 2005, 352 p.
6. Dupuis G., Guédon M.-J., Créten P. *Droit administratif*. 9^e édition. Paris: Dalloz, 2004, 682 p.
7. Laubadère A., Venezia J.-C., Gaudemet Y. *Droit administratif*. 17^e édition. Paris: LGDJ, 2002, 459 p.
8. Legea administrației publice locale, nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în: *Monitorul Oficial al României*, nr. 123 din 20 februarie 2007.
9. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr. 5 din 09.02.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 47-50 din 24.03.2006.
10. Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, nr. 1245 din 18.07.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 137-138 din 10.10.2002.
11. Legea cu privire la protecția civilă, nr. 271 din 09.11.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 20 din 29.12.1994.
12. Legea descentralizării administrative, nr. 435 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 29-31 din 02.03.2007.
13. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 32-35 din 09.03.2007.
14. Legea privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, nr. 140 din 14.06.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 167-172 din 02.08.2013.
15. Mazur V. Competența primarului ca autoritate locală reprezentativă și executivă. În: *Legea și Viața*, 2014, nr. 8, p. 39-48.
16. Mazur V. Rolul administrației publice în asigurarea și protecția drepturilor omului. În: *Mecanismele naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului*. Conferința cu participare internațională din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 410-418.
17. Platon M. *Administrația publică. Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2007, 926 p.
18. Preda M. *Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român*. București: Lumina Lex, 1999.
19. Rivero J., Waline J. *Droit administratif*. 17^e édition. Paris: Dalloz, 1998.
20. Trăilescu A. *Actele administrației publice locale. Praxis*. București: All Beck, 2002. 280 p.
21. Trăilescu A.A. Primarul în ipostaza de reprezentant al statului pe plan local. În: *Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria „Drept”*, 2009, nr. 2, p. 101-105.
22. Vedinaș V. Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale. În: *Dreptul*, 1997, nr. 6, p. 7-14.



OMOGENITATEA CREANȚELOR COMPENSABILE

Alexandru PRISAC,
magistru în drept, lector universitar, USEM

SUMMARY

In this article we have made a comprehensive analysis of the condition of extinguishing obligations by offsetting – claims homogeneity. The paper defined this condition according to the sense under art. 651 of the Civil Code of the Republic of Moldova. It also made a comparative analysis of provisions that regulate the given condition in the civil codes of other countries. Special attention is given to highlight legislative imperfections existing in provisions of art. 651 of the Civil Code of RM, which regulates this condition.

Keywords: homogeneity, set-off, obligation, debt, termination

REZUMAT

În acest articol am făcut o analiză amplă a condiției de stingere a obligațiilor prin compensare – omogenitatea creanțelor. În cadrul studiului a fost definită condiția dată în sensul art. 651 din Codul civil al Republicii Moldova. De asemenea, este făcută o analiză comparată a prevederilor normative ce reglementează condiția dată din codurile civile ale altor state. O deosebită atenție este acordată evidențierii imperfecțiunilor legislative existente în dispozițiile art. 651 din Codul civil al RM, ce reglementează această condiție.

Cuvinte-cheie: omogenitate, compensare, obligație, creanță, stingere

Introducere. Omogenitatea lca o condiție a producerii efectului extinctiv al compensării este prevăzută în Codul civil al Republicii Moldova sub o altă denumire. Legiuitorul moldav, pentru a reglementa această exigență, a utilizat sintagma „de aceeași natură”. Astfel, în art. 651, alin. (1) din Codul civil al RM sînt stipulate aceste două condiții: „Compensarea este stingerea reciprocă a unei obligații și a unei creanțe opuse, certe, lichide, de aceeași natură și exigibile”.

Reglementarea condiției omogenității în CC al RM comportă anumite inadvertențe, care împiedică deseori aplicarea acestui mod de stingere a obligațiilor. În articolul de față vom analiza omogenitatea drept condiție a realizării efectului extinctiv al compensării, dar și vom evidenția imperfecțiunile reglementării ei în Codul civil al RM [2].

Metode aplicate și materiale utilizate. În studiul nostru am utilizat următoarele metode de cunoaștere: sinteza, analiza și comparația. Cea din urmă a condus la evidențierea modalității reglementării acestei condiții a producerii efectului extinctiv al compensării în Codurile civile ale altor state.

Rezultate obținute și discu-

ții. Potrivit art. 642, alin. (1) din Codul civil al RM, „prin stingerea obligațiilor încetează raporturile juridice dintre părți în partea ce se referă la obligația stinsă” [2]. Stingerea obligației denotă încetarea raporturilor juridice dintre subiecți, care în urma stingerii obligației pierd drepturile subiective și obligațiile ce constituie esența raporturilor juridice obligaționale [8, p. 184].

Odată cu stingerea ei, obligația încetează a mai exista și participanții la ea nu mai sînt legați prin acele drepturi și obligații care rezultau anterior din această obligație. Aceasta înseamnă că creditorul nu mai are dreptul să prezinte debitorului niște creanțe bazîndu-se pe această obligație; părțile nu mai poartă răspundere conform acesteia; ele nu pot recesiona drepturile și obligațiile lor în modul stabilit terților persoane etc. [8, p. 184].

Pentru a fi stinse anumite obligații civile, urmează a fi întrunite condițiile prevăzute de legislația civilă. În cazul modului de stingere a obligațiilor prin compensare, o condiție a stingerii obligațiilor, care mai poate fi numită și *efect extinctiv al compensării*, este omogenitatea creanțelor reciproce.

Exigența omogenității creanțelor pentru aplicarea compensării este una foarte complexă. ”Dicționarul explicativ al limbii române” definește astfel termenul de *omogen*: „care este constituit din părți componente de același gen” [5]. Anume în privința acestor părți componente ale obligației au loc cele mai multe discuții în literatura de specialitate.

Autorul rus T. P. Фахретдинов consideră că dificultatea principală a omogenității rezidă în faptul că ea poate fi înțeleasă diferit. Potrivit autorului, omogene pot fi recunoscute creanțele care au același obiect – de exemplu, plata unei sume concrete de bani, punerea la dispoziție a combustibilului de același fel și marcă sau al făinii de același sort. O altă accepțiune a omogenității poate fi în cazul în care se ia în considerație nu numai obiectul, dar și temeiul de apariție a creanțelor [15, p. 9]. Prin *temei de apariție* se au în vedere obligațiile apărute în baza unor temeiuri diferite, cum ar fi obligații ce izvorăsc din acte juridice sau contracte diferite ori în general din contracte, pe de o parte, și delictive, pe de altă parte.

În vederea analizei omogenității creanțelor care au și același temei de apariție, autorul C. Capașan susține că într-un anumit fel neo-



mogenitatea juridică a unor creanțe poate exista atunci când ele derivă din contracte diferite. De exemplu, o anumită creanță derivă din contractul de livrare a bunurilor, iar alta – dintr-un contract de antrepriză. Totuși, dacă o creanță și cealaltă reprezintă în sine creanțe omogene de fapt, respectiv de a plăti prețul mărfii și prețul lucrării, atunci nu pot apărea în acest caz impedimente pentru compensare. Cu alte cuvinte, legea civilă nu impune pentru a fi stinsă o creanță prin compensare – aceasta să derive din aceeași obligație [14, p. 84]. Prin urmare, autorul pornește de la criteriul legal de apreciere a omogenității creanțelor în funcție de temeiul ei de apariție. Nereglementarea de lege a exigenței cu privire la existența temeiului unic de apariție a ambelor creanțe nu împiedică compensarea.

Pe bună dreptate, caracterul creanțelor de a avea același temei de apariție nu poate constitui o exigență pentru compensare. Altminteri compensarea s-ar reduce doar la obligațiile izvorâte din contractele sinalagmatice și hotărâri judecătorești, temeiuri care pot da nașterea obligațiilor reciproce.

O reglementare potrivită pentru a cunoaște că obligația poate fi stinsă prin compensare, indiferent de temeiul de apariție, sînt prevederile noului Cod civil al României, care în art. 1.617, alin. (1) stipulează că aplicarea compensării operează deplin drept în privința stingerii datoriilor „(...) oricare ar fi izvorul lor.” Aceasta reprezintă o noutate legislativă în dreptul civil român, care este reglementată pentru a asigura interpretarea condiției omogenității creanțelor în sensul că este necesar doar de a avea ca obiect bunuri fungibile. În Codul civil vechi român o reglementare asemănătoare nu a fost prevăzută.

În contextul respectiv, literatura română este destul de clară în privința omogenității creanțelor, deoarece, potrivit art. 1.617, alin.

(1) din noul Cod civil al României, pentru a aplica compensația legală, pe lângă condițiile menționate mai sus este necesar ca datoriile să aibă drept obiect o sumă de bani sau o anumită cantitate de bunuri fungibile de aceeași natură. Compensația legală nu este posibilă atunci când obiectul obligațiilor reciproce constă în bunuri certe sau bunuri de gen și specie diferită, cum ar fi grîul și porumbul [7, p. 738]. Astfel, autorii români [10, p. 408; 4, p. 361; 17, p. 384] în unanimitate acceptă că nu poate fi admisă operarea compensației decît dacă ambele creanțe au ca obiect lucruri fungibile. În acest sens, în Codul civil al României, omogene, de asemenea, sînt creanțele care au același obiect sau un obiect de aceeași natură.

Condiția de a fi o creanță omogenă reprezintă una dintre problemele cele mai complexe ale analizei condițiilor stingerii obligațiilor prin compensare în Codul civil al Republicii Moldova. Problema ridicată de noi constă în a ști dacă sintagma prevăzută de art. 651, alin. (1) Cod civil al RM creanță „de aceeași natură” poate fi interpretată drept condiție a omogenității în sens de a fi creanțe care au ca obiect bunuri de aceeași natură sau creanțe care prin esența lor sînt aceleași. Pentru interpretarea corectă a sintagmei respective din norma juridică indicată, după părerea noastră, urmează a porni de la raportarea definirii naturii obligației sau a creanței. De fapt, natura obligației sau a creanței exprimă esența acesteia și particularitățile specifice doar ei care se învederează în diferite categorii de obligații: obligații pecuniare, obligații intuitu personae ș.a. Chiar și juristul roman Ulpianus folosea termenul „natur debetur” (natura datoriei) pentru a evidenția sensul că unele obligații prin esență sînt obligații naturale, fondate pe dreptul natural – „Etiam quod reo debetur, venit in compensationem” (Ceea ce constituie o datorie potri-

vit naturii sale poate fi compensată) [13, p. 402-403].

În consecință, a fi creanțe sau obligații de aceeași natură semnifică a fi creanțe sau obligații cu aceleași particularități și similare ca esență. După părerea noastră, creanțele prin esență în rare cazuri pot fi similare și, respectiv, fiind interpretate într-un asemenea sens, această condiție paralizează în majoritatea cazurilor aplicarea compensării. Condiția dată presupune că raporturile obligaționale ar trebui să aibă aceeași subiecți, obiect, conținut și același temei de apariție. Din acest punct de vedere, compensarea ar fi fost mult mai funcțională dacă legiuitorul moldav ar fi prevăzut această condiție în sensul *de a avea obiect de aceeași natură sau, mai concret spus, de a fi bunuri de același gen și specie*.

Am constatat că în practica judiciară a instanțelor judecătorești naționale compensarea este realizată mai des atunci când obligațiile au același temei de apariție, indiferent de faptul dacă obiectul obligației nu are aceeași natură. Astfel, într-o speță [4], reclamantul SRL „Rotexim” a depus cerere de chemare în judecată împotriva ÎI „C.S.” cu privire la încasarea datoriei. În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, conform contractului de prestare a serviciilor nr. 47 din 29 noiembrie 2006, ÎI „C.S.” s-a obligat să elibereze beton în cantitate de 161,655 m³, la prețul de 800 lei, timp de 1 an de zile, iar dînsul și-a asumat obligația să presteze pîrîtului servicii de construcție a drumului pe o suprafață de 313 m², fiind stabilit costul lucrărilor de 129.324,289 lei. Reclamantul SRL „Rotexim” și-a îndeplinit în mărime deplină obligația privind executarea lucrărilor de construcție a drumului în valoare de 129.324 lei, însă pîrîtul timp de un an de zile și-a executat parțial obligația, livrînd doar 59 m³ de beton în sumă de 47760,10 lei, în loc de 161,655 m³ de beton



în sumă de 129.324 lei. Reclamantul a cerut încasarea sumei de doar 85564,19lei, declarând compensarea obligațiilor reciproce, fiind scăzută creanța de 129.324 lei cu valoarea prestației deja îndeplinite de către ÎI „C.S.” Așadar, compensarea a fost aplicată pentru obligațiile care aveau același temei de apariție – contractul de prestare a serviciilor nr. 47 din 29.11.2006.

Considerăm că sintagma „de aceeași natură”, prevăzută de art. 651, alin. (1) Cod civil al RM, este una confuză și limitează aplicarea compensării, dat fiind faptul că aceasta exprimă și sensul că obligațiile supuse compensării ar trebui să aibă același temei de apariție, deși, cum am menționat mai sus, acest fapt nu este oportun de a fi o exigență pentru stingerea obligației prin compensare, paralizând aplicarea ei. Condiția analizată, deși reglementarea art. 651, alin. (2) Cod civil cuprinde o confuzie terminologică, ar fi corect de a fi înțeleasă ca circumstanță ce admite compensarea, în cazul în care *obligațiile au drept obiect bunuri de același gen și specie*, opinie acceptată de autorii ruși O. C. Юоффе [16, p. 191], E. A. Суханов [11, p. 144], C. M. Попова [12, p. 160] privitor la interpretarea condiției „однородность обязательств” în Codul civil al Federației Ruse. Opinia enunțată derivă din faptul că creditorul nu este obligat de a accepta executarea care nu corespunde celei concret stabilite [12, p. 160]. Astfel, a avea obligații „de aceeași natură” înseamnă cel puțin că acestea au obiect bunuri de același gen, altminteri o altă interpretare ar putea aduce atingere drepturilor creditorului. Însă acest sens este unul restrâns, comparativ cu cel ce este produs de termenul general „obligații de aceeași natură”, care este folosit mai mult în sens de condiție a compensării (set off) în dreptul englez [1, p. 203], care acoperă mai multe condiții ale

compensării, cum ar fi: obligațiile să fie reciproce și creanțele să fie certe.

Confuzia de sens produsă de sintagma „de aceeași natură”, prevăzută de art. 651, alin. (1) Cod civil al RM, încearcă să o clarifice comentatoarea autohtonă Irina Țonova, explicând, pe de o parte, că omogenitatea se referă și la obiectul obligației, iar pe de altă parte, că „omogenitatea trebuie să se manifeste și în natura obligației” [8, p. 196]. După părerea noastră, interpretarea dată complică și mai mult înțelesul sintagmei „de aceeași natură”. Obiectul obligației este unul dintre elementele ce configurează particularitățile naturii obligației, prin urmare, este incorect de a susține că elementul obligației (obiectul) este determinant pentru omogenitatea creanțelor, iar totodată de menționat că în însăși natura obligației se manifestă omogenitatea creanțelor.

A fi obiectul obligației bunuri de același gen și fungibile între ele exclude compensarea pentru obligațiile de a face, de a nu face și pentru multe dintre obligațiile de a da [9, p. 700] Excluderea acestor categorii de obligații reprezintă un criteriu clar în determinarea obligațiilor care, odată compensate, nu pot afecta executarea corespunzătoare a obligației.

În vederea asigurării aplicării condiției analizate doar în sensul de a fi obligații ce au ca obiect bunuri de același gen și specie, propunem de *lege ferenda* excluderea din art. 651, alin. (1) Cod civil al RM a sintagmei „de aceeași natură”, substituind-o cu noțiunea „omogene”. Anume această expresie evidențiază necesitatea ca obiectul obligației compensabile să aibă ca obiect bunuri de același gen și specie. Or asigurarea omogenității oricărei categorii juridice se realizează prin componentele ei de același gen.

Un precedent legislativ asemănător cu privire la drepturi și

obligații *de aceeași natură* a existat și în art. 62, alin. (2), lit. „c” din Codul de procedură civilă al RM. Această condiție de coparticipare obligatorie la procesul civil a părților putea fi interpretat arbitrar de către instanțele de judecată, deoarece exista posibilitatea de a fi aplicat într-un sens diferit, nefiind stipulate criteriile clare cu privire la aprecierea drepturilor și obligațiilor *de aceeași natură*. În consecință, legiuitorul a exclus acest temei de coparticipare obligatorie prin Legea nr. 155 din 05.07.2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova (în vigoare din 30 noiembrie 2012) [6].

Concluzii. Cadrul legislativ al RM ce reglementează omogenitatea creanțelor compensabile urmează a fi optimizat, iar propunerea *de lege ferenda* va înlătura inadvertențele admise în legătură cu reglementarea acestei condiții.

În redacția actuală a art. 651, alin. (1) din Codul civil al RM, sensul restrâns al sintagmei „a avea obligații de aceeași natură” impune ca obligațiile compensabile să aibă ca obiect bunuri de același gen.

Recenzent:
Nicolae SLUTU,
doctor în drept,
lector universitar

Referințe bibliografice

1. Andreea-Livia Troanță, Rebeleş Turculeanu. Compensația: reglementare, doctrină, jurisprudență. Ediția a II-a. București: Ed. C. H. Beck, 2012, 232 p.
2. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86 din 22.06.2002.
3. Constantin Stătescu, Corneliu Bîrsan. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor. Ediția a III-a. București: Ed. ALL BECK, 2000, 464 p.
4. Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ din 04 septembrie 2013 (dosar



nr. 2rac-308/13), www.csj.md (vizitat 05.04.14).

5. <http://dexonline.ro/definitie/omogen>. (vizitat 05.04.14).

6. Legea RM pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 155 din 05 iulie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 185/622 din 31.08.2012.

7. Liviu Pop ș.a. Tratat elementar de drept civil. Obligațiile. București: Univers Juridic, 2012, p. 738 (total 889 p.).

8. Mihael Buruiană, Oleg Efrim, Nicolae Eșanu, coordonatori. Comentariul Codului civil al Republicii Moldova. Vol. II. Chișinău: Arc, 2006, 1356 p.

9. Philippe Malaurie ș.a. Drept civil. Obligațiile. Trad. Diana Dănișor. București: Wolters Kluwer, 2009, 910 p.

10. Tudor R. Popescu, Petre Anca. Teoria generală a obligațiilor. București: Editura Științifică, 1968, 448 p.

11. Гражданское Право. В 2-х т. Том II. Полутом 1ю Учебник. Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд. перераб. и доп. Москва: Издательство БЕК, 2003, 704 с.

12. Гражданское Правую Учебник. Под. ред. С.П. Гришаева. Москва. Юрист, 2000, 484 с.

13. Дигесты Юстиниана. Перевод с латинского. Отв. ред. Л. Л. Кофанов. Том. III. Москва: Статут, 2003, 780 с.

14. С. Сарабаш. Прекращение обязательств зачетом в арбитражной практике. В: Хозяйство и право, 2001, № 10, с. 80-91.

15. Фахретдинов Тимур Рясихович. Проблемы применения зачета в гражданском праве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

16. Юоффе О. С. Обязательственное право. Москва: Изд. Юридическая литература, 1975, 880 с.

17. Namangiu C. și alții. Tratat de drept civil român. Vol. II, București: Ed. ALL Beck, 2002, 796 p.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ

Виталий БОЙКО,

адъюнкт кафедры экономико-правовых дисциплин Национальной академии внутренних дел

SUMMARY

The current issues of the financial and legal prerequisites for the formation of the municipal police in Ukraine were examined in this article. The possibility of keeping at the local level the law enforcement authorities from the budget of the administrative divisions of village, borough and town was defined. The most optimum alternatives for filling of local budgets by increasing the share of own revenues were considered. Not much credits need to be done in order to point out the fact that increasing own local revenues is considered the main condition for achieving financial autonomy of local authorities. The mechanism of financial equalization as an effective mechanism for regional growth of the economy in the state was investigated. The changes in the legislation of Ukraine in expenses for financing of the municipal police were proposed.

Keywords: municipal police, local self-government, local budget, tax revenues, fiscal equalization.

* * *

В статье рассматриваются финансово-экономические и правовые предпосылки становления в Украине института муниципальной полиции. Рассмотрена возможность бюджетов административно-территориальных единиц села, поселка, города содержать правоохранительные органы на местном уровне. Предложены наиболее оптимальные пути наполнения местных бюджетов путем увеличения доли собственных поступлений. Увеличение собственных поступлений в местные бюджеты считается главным условием достижения финансовой автономии органов местного самоуправления. Рассмотрено явление бюджетного выравнивания, как действенный механизм регионального роста экономики государства. Предложены изменения в законодательство Украины в части финансирования расходов на содержание муниципальной полиции.

Ключевые слова: муниципальная полиция, местное самоуправление, местный бюджет, налоговые поступления, бюджетное выравнивание.

Постановка проблемы. Нестабильная социально-экономическая ситуация в государстве, частые случаи террористических актов, внешняя вооруженная агрессия и как следствие пребывания в оккупации части территории Украины вызывают потребность в функционировании мощной правоохранительной системы, в частности системы органов внутренних дел. Построить сильную правоохранительную систему возможно только при достаточном финансировании ее деятельности. Ключевую роль при этом

играет децентрализация власти, в частности создание муниципальной полиции, которая будет обеспечиваться за счет средств местных бюджетов.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что объем финансирования МВД Украины, который осуществляется с Государственного бюджета Украины, в отношении к потребностям составляет в последние годы около 40%, не позволяет в полной мере выполнять возложенные на министерство задачи. Поэтому, первоочередной задачей является поиск новых меха-



низмов финансового обеспечения органов внутренних дел.

Состояние исследования. Проблемами становления муниципальной полиции и вообще правоохранительной функции органов местного самоуправления в разные годы занимались такие ученые как: Баймуратов М., Гудзь Т., Дубовик В. Проблемам финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц посвящены работы Березинской Н., Ефремова И., Жовнирчик Я., Музыки И., Попова И., Петраш И., Троянского В.

Целью и задачей статьи является поиск финансово-экономических и правовых предпосылок становления в Украине муниципальной полиции. Актуальность работы заключается в том, что вопросы децентрализации власти, а именно децентрализации местных финансов в Украине есть главным условием Евроинтеграции.

Изложение основного материала. Чрезвычайно актуальным в Украине есть вопрос децентрализации власти – передача полномочий и ресурсов на более низкие уровни публичного управления. В теории децентрализация не имеет целью ломать вертикаль власти, а лишь переориентировать ее, снизив влияние государства на общество. При этом запускается механизмы саморегулирования общества и развития сознательной личности, которая будет отвечать за свои поступки перед государством.

Правовой основой децентрализации власти в Украине является статья 7 Конституции, по которой в государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Приняты на ее основе Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет систему и гарантии местного самоуправления в Украине, основы организации и

деятельности, правового статуса и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Вопрос децентрализации милиции обсуждается в Украине уже не первый год. Считается, что выполнение полицейских функций несколькими структурами является важной предпосылкой организации полицейской службы, важным элементом демократизации общества. Децентрализованная полиция является обычным явлением для большинства демократических стран. Целесообразность существования муниципальной полиции обосновывается не только положительным опытом и традициями организации власти в отдельных странах, но и тем, что это позволит повысить эффективность деятельности полиции, так сказать, «на месте» путем оперативного влияния местных общин на правоохранительную сферу. Как показывает практика, высокая централизация полиции в полной мере не может учитывать и обеспечивать интересы отдельных территориальных общин и социальных слоев. Под муниципальной полицией (милицией) Кравченко В.В. предлагает понимать полицейские формирования, созданные органами местного самоуправления любых территориальных единиц, непосредственно подчиненные им, полностью или частично финансируются за счет средств местного бюджета и действуют в пределах четко определенной юрисдикции [1].

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предоставляет сельским, поселковым, городским советам широкие права в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, в том числе на создание милиции, которая содержалась бы за счет средств

соответствующего местного бюджета, а именно:

- подготовка и внесение на рассмотрение совета предложений относительно создания в соответствии с законом милиции, которая содержится за счет средств местного самоуправления, решения вопросов о численности работников такой милиции, о расходах на их содержание, осуществление материально-технического обеспечения их деятельности, создания для них необходимых жилищно-бытовых условий;

- содействие деятельности органов суда, прокуратуры, юстиции, службы безопасности, внутренних дел, адвокатуры и Государственной уголовно-исполнительной службы Украины;

- внесение исков в соответствующие органы о привлечении к ответственности должностных лиц, если они игнорируют законные требования и решения советов и их исполнительных органов, принятые в пределах их полномочий;

- обращение в суд о признании незаконными актов органов исполнительной власти, других органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальной общины, а также полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления;

- заслушивание информации прокуроров и руководителей органов внутренних дел о состоянии законности, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и результатах деятельности на соответствующей территории;

- рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных законом к их ведению; образование административных комиссий и комиссий по вопросам борьбы с преступно-



стью, направление их деятельности;

Стоит вспомнить, что попытки создания местной (муниципальной) милиции (полицейской) в независимой Украине начались с Указа Президента Украины от 22.01.2001 г. «Об образовании местной милиции», по которому местная милиция создавалась органами местного самоуправления по общему ходатайству местных государственных администраций и исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов, предварительно согласовав это с Министерством внутренних дел Украины. Местная милиция должна была действовать на базе дорожной патрульной службы Государственной автомобильной инспекции, патрульно-постовой службы милиции и службы участковых инспекторов милиции и содержаться за счет средств местных бюджетов. Впоследствии были внесены соответствующие изменения в Закон Украины «О милиции» и Бюджетный кодекс Украины. Однако, указанные инициативы так и не заработали, а в 2008 году их вообще отменили.

Возможность создания муниципальной полиции, которая на данный момент действует по Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине», не имеет под собой ни механизма реализации, ни финансовой основы. Именно проблемы финансирования местной милиции, по нашему мнению, были основной причиной ее не создания. Действующая правовая основа финансирования милиции предусмотрена ст. 24 Закона Украины «О милиции» и ст. 87 Бюджетного кодекса Украины предполагает финансирование и материально-техническое обеспечение за счет средств Государственного бюджета Украины. В последние годы объем финансирования

МВД Украины не позволяет его сотрудникам в полной мере выполнять оперативно-служебные задания. Ситуация с постоянным недофинансированием системы органов МВД привела в последние годы к большой текучести кадров и резкому снижению их количества, особенно в крупных городах, которые имеют значительный опыт работы, и других негативным последствиям. Несовершенный механизм распределения и использования средств Государственного бюджета Украины, направляемых на финансирование МВД Украины, не позволяет рационально использовать указанные средства, а также принимать эффективные управленческие решения.

Украинский парламент, получив общественный запрос на передачу органам местного самоуправления собственных рычагов влияния на формирование финансовой самостоятельности регионов, начиная с становления правоохранительного органа нового формата. В Верховной Раде Украины зарегистрированы два законопроекта, которые предусматривают создание полиции, в том числе и муниципальной. Первый: Проект закона Украины о Национальной полиции №1692 от 12.01.2015 г., инициатором которого является Народный депутат Украины Луценко И.В., указывает в ст. 67, что финансовое обеспечение деятельности Национальной полиции является государственным расходным обязательством. Законопроект хотя и не предусматривает создание местной (муниципальной) полиции, но указывает, что органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Украины имеют право осуществлять расходы на реализацию полномочий Национальной полиции. Второй: Проект Закона о полиции и полицейской деятельности № 1692-1

от 27.01.2015 г., инициаторами которого является группа Народных депутатов Украины Чумак В.В., Сыроид А.И., Сотник А.С., Костенко П.П., Луценко И.В., Сидорович Р.М., Куприй В.М. Этот законопроект в ст.6 определяет местную полицию как исполнительный орган местного совета, который образуется в каждой общине. Местная полиция состоит из службы участковых инспекторов и службы патрулирования. Количество полицейских местной полиции определяется, исходя из соотношения: не менее 15 и не более 30 полицейских на 10000 человек, которые постоянно проживают на территории соответствующей общины (общин). Финансирование местной полиции осуществляется за счет местных бюджетов, в том числе путем субвенций из Государственного бюджета Украины местным бюджетам, в порядке определенном Бюджетным кодексом Украины.

Однако, становления и функционирования муниципальной полиции в Украине зависит не только от политической воли законодателя, но и от объективной возможности бюджетов административно-территориальных единиц содержать правоохранительный аппарат.

На сегодняшний день декларируемая законодательством финансовая самостоятельность территориальных общин не позволяет в полной мере выполнять социально-экономические и политические задачи развития регионов. Говоря о финансовой самостоятельности местных общин в Украине следует выделить такие ее особенности: недостаток материальных и финансовых ресурсов; постоянная растущая зависимость местных бюджетов от трансфертов из Государственного бюджета Украины; не эффективная система



местных бюджетов, налогов и сборов; низкая доля собственных налоговых поступлений; нерациональное использование бюджетных средств; делегированные полномочия органов местного самоуправления обеспечены финансовыми ресурсами, необходимыми для ее выполнения в среднем на 80%, что снижает качество предоставления публичных услуг; доля расходов местных бюджетов на выполнение собственных полномочий является самой низкой среди стран Европы и в процентном отношении к общему количеству расходов составляет около 10%; объем кредиторской задолженности местных бюджетов по состоянию на 01.08.2014 года составляет 9,6 млрд. грн.

Основным финансовым документом органа местного самоуправления является местный бюджет. В соответствии с п. 6 ст. 16 Закона Украины «О местном самоуправлении» местные бюджеты являются самостоятельными, они не включаются в Государственный бюджет Украины, бюджета АРК и других местных бюджетов. Ст. 142 указанного закона определяет материальной и финансовой основой местного самоуправления движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, которые находятся в управлении районных и областных советов. В условиях расширения полномочий органов местного самоуправления очень важным является формирование доходов местных бюджетов и поиск путей их приумножения. В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Украины (далее БК Украины) доходы бюджета классифицируются как

налоговые поступления, неналоговые поступления и другие поступления на безвозвратной основе, взимание которых предусмотрено законодательством Украины (включая трансферты, плату за предоставление административных услуг, собственные поступления бюджетных учреждений) [4].

В соответствии со ст. 10 Налогового кодекса Украины (далее

НК Украины) к местным налогам относятся: 1. налог на землю; 2. единый налог. К местным сборам относятся: 1. сбор за места для парковки транспортных средств; 2. туристический сбор.

Рассмотрим объемы и динамику формирования местных бюджетов в Украине.

Формирование доходной части местных бюджетов представлены в табл. 1.

Таблица 1

Поступление доходов в местные бюджеты Украины (без учета межбюджетных трансфертов) за 2011–2014 гг.

Доходы	Факт за 2011 г.	Факт за 2012 г.	Факт за 2013 г.	Факт за 2014 г.
Всего млн. грн. В т.ч.:	86 456,6	100 813,8	105 171,1	113 548
Общий фонд	71 391,2	81 207,9	84 892,1	90 202,3
Специальный фонд	15 065,4	19 605,9	20 279,0	23 345,7

Рассмотрим структуру поступлений в местные бюджеты в Украине за 2011–2014 гг.

Формирование структуры поступлений в местные бюджеты представлены в табл. 2.

Таблица 2

Структура поступлений в местные бюджеты Украины (без учета межбюджетных трансфертов) за 2011–2014 гг.

	Всего поступлений млн. грн.	В т.ч. налоговые поступления млн. грн. / %	в т.ч. неналоговые поступления млн. грн. / %	В т.ч. Прочее млн. грн. / %
Факт за 2011	86 456,6	73 087/84.5	10 916/12.5%	2 653/3%
Факт за 2012	100 813,8	85 852/85.1%	12 636/12.5%	2 326/2.4%
Факт за 2013	105 171,1	91 191/86.6%	12 128/11.5%	1 852/1.9%
Факт за 2014	113 548,0	95 720/84.2%	13 720/12.0%	4 107/3.8%

Таблица 1 и 2 показывает положительную динамику увеличения объема местных бюджетов. Процент налоговых поступлений в местные бюджеты является достаточно большим, в среднем 85 процентов, однако, традиционно львиную долю налоговых поступлений местных бюджетов составляет налог с доходов физических лиц (далее НДФЛ). Так, за 2011 год в

структуре налоговых поступлений в местные бюджеты доля НДФЛ составила 54 065 млн. грн. (74%). В 2012 году - 61 066 млн. грн. (71.1%); в 2013 году - 64 586 млн. грн. (70.8%); в 2014 году - 67 215 млн. грн. (70.2%). Местные налоги и сборы в 2011 году составили 2550 млн. грн. (3.4%) от всех налоговых поступлений; в 2012 году - 5457 млн. (6.3%), в 2013 году - 7314 млн.



грн. (8%), в 2014 году - 7595 млн. грн. (7.9%). Из приведенного, доля местных налогов и сборов составляет в среднем 6.5%. В это время местные налоги образуют около 46% доходной базы местных органов власти в Германии, 48% - в Швейцарии, 38% - в Великобритании [5, с. 127]. В связи с этим, возникает настоятельная необходимость реформирования местных налогов, чтобы они стали важным источником доходов местных бюджетов, какие они есть в развитых демократических странах. Муниципальная полиция, которая требует значительных расходов на ее содержание из бюджетов административно-территориальных единиц, требует образования новых видов местных налогов, в частности налога на содержание муниципальной полиции. Проблемой на этом пути является ст. 10 НК Украины, которая запрещает установление органам местного самоуправления налогов, не предусмотренных кодексом и ст. 12 БК Украины, которая указывает на исключительное право Верховной Рады Украины устанавливать на территории Украины перечень местных налогов и сборов. Поэтому, разработка данного местного налога: определение налогоплательщиков, объекта налогообложения, базы налогообложения, ставки налога, порядок исчисления налога, срок и порядок уплаты налога должна проводиться комплексно после принятия Закона о полиции. Считаю необходимым внести изменения в ст. 10, где указать в п. 10.1.3 налог на содержание муниципальной полиции, и соответственно в ст. 12 БК Украины. При этом указать, что 100% данного налога зачисляется в общий фонд местного бюджета и учитывается при определении объема межбюджетных трансфертов.

Однако, делегируя выполнение финансирования муниципальной полиции исключительно на средства местных бюджетов, законодателю следует учитывать следующие факторы, которые влияют на выполнение доходной части местных бюджетов:

1. непривлекательность хозяйственной системы отдельных регионов для инвесторов, что обусловлено недостаточным количеством объектов капиталовложений и неблагоприятным инвестиционным климатом отдельных регионов;

2. различие в социально-экономическом развитии территорий, регионов, населенных пунктов, особенностей их месторасположение, природно-климатические, экологические, социально-демографические и другие условия, которые приводят к существенным различиям в бюджетных расходах;

3. низкая заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении доходной базы их бюджетов, привыкших к межбюджетным трансфертам из Государственного бюджета Украины;

4. высокая политизированность процесса определения объема межбюджетных трансфертов из Государственного бюджета Украины (дотаций выравнивания) местным бюджетам;

5. высокий уровень коррупции.

На сегодня одним из главных механизмов наполнения местных бюджетов является такой механизм бюджетного регулирования как бюджетное выравнивание, основанный на одном из принципов бюджетной системы Украины, принципе субсидиарности. Последний подчеркивает необходимость распределения расходов между бюджетами разных уровней с целью максимального приближения предоставления общественных услуг

к их непосредственным потребителям. Бюджетное выравнивание в данном случае выполняет в финансовом механизме перераспределительную функцию - важную часть существования государственных финансов, служит средством достижения социальной справедливости. Ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, Украина взяла на себя обязательства бюджетного выравнивания. Так, вышеупомянутая Хартия указывает: «защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер для корректировки результатов неравномерного использования потенциальных источников финансирования обязательств, которые они должны нести. Такие процедуры или меры не должны нанести вреда полномочиям, которые органы местного самоуправления могут осуществлять в пределах их компетенции» [3].

Бухтияров А.А. считает, что главной предпосылкой становления местной милиции должно быть финансовое выравнивание, которое в теории государственных финансов определяется как процесс перераспределения финансовых ресурсов в пользу административно-территориальных единиц, которые не имеют достаточных собственных доходов. По его мнению, необходимость в осуществлении финансового выравнивания в финансировании органов внутренних дел является обязательным условием процесса децентрализации выполнения услуг и предоставления услуг милицией путем формирования и деятельности муниципальной полиции.

Эффективная трансфертная политика позволит выровнять финансирование органов вну-



трених дел, в том числе местной милиции по уровням бюджетной системы. Кроме функции выравнивания, бюджетные трансферты могут использоваться для компенсации влияния различных государственных решений на отдельные регионы, а также могут предоставляться в соответствии с теми или иными государственными приоритетами.

Следует сказать о зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из Государственного бюджета Украины. В последнее время доля межбюджетных трансфертов составляет около 50% местных бюджетов. Так, количество трансфертов в местные бюджеты в 2011 составило 49.7%, в 2012 г. - почти 54%, в 2013 г. - 49.7% [8]. В большинстве стран ЕС эта доля значительно ниже (например, в Германии - 22%, а в Швеции - 34%), что означает более высокий уровень финансовой автономии местного самоуправления в Европе [9].

Учитывая вышеизложенное считаем, что объем межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания) из Государственного бюджета Украины местным бюджетам является достаточно важной составляющей наполнения местных бюджетов, однако, учитывая взятый государством курс на децентрализацию, следует постепенно уменьшать долю поступлений из бюджетов высшего уровня, увеличивая при этом количество собственных налоговых поступлений, как это делается в развитых государствах Европы. Положительным при этом может стать возможность органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы. Постепенный перевод местных общин на увеличение доли самофинансирования, будет в дальнейшем способствовать повышению стимула

общины города заботиться о наполнении собственного бюджета. В данном контексте поддерживаем мнение Фролова С. М. и Деркача М. А., которые развивая мысль о бюджетном федерализме, указывают, что местные общественные блага должны поставляться местными, а не центральными органами власти, которые выражают интересы граждан, проживающих на данной территории. А финансирование такой деятельности местных органов власти должна проводиться преимущественно за счет налогов потребителей таких благ. То есть налоги не должны быть общегосударственными, они должны быть закреплены за местными органами власти, которые также могут быть сопоставимыми с затратами местных органов власти. Соответственно, расходные и доходные полномочия должны быть сосредоточены в руках одного и того же органа власти [7].

Выводы. Создание в Украине дееспособной территориальной общины, которая обладала бы необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, имела надежные внутренние источники наполнения бюджета, является залогом становления муниципальной милиции. Проведенное исследование показывает большую зависимость местных бюджетов от дотаций с Государственного бюджета. Поэтому, возможность достижения финансовой самостоятельности путем увеличения собственных ресурсов местного самоуправления, повышения эффективности местных налогов и сборов и закрепления части общенациональных налогов за местными бюджетами, постепенный вывод местных бюджетов с дотационного финансирования на самообеспечение станут важной предпосылкой становления в Украине муниципальной полиции.

Литература:

1. Кравченко В. Перспективи становлення інституту муніципальної міліції в Україні / В. Кравченко // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 4(12). С. 15-23.
2. Закон України про місцеве самоврядування в Україні: за станом на 09 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року // ВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
4. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
5. Науменко А.М. Напрями підвищення доходності місцевих бюджетів // Держава та регіони. – №5. – 2009. – с. 127-133.
6. Бухтіяров О. Ретроспектива правового регулювання фінансування місцевої міліції в Україні / О. Бухтіяров // Право і суспільство. – №4. – 2009. – с. 63-66.
7. Фролов С.М. Науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій / С.М. Фролов, М.А. Деркач // Збірник наукових праць «Вісник Української академії банківської справи». – Суми, 2011. – №2 (31). – с. 83-87.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibser.org.ua>
9. В Україні місцеві бюджети більш залежні від трансфертів з держбюджету, ніж у ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://7days-ua.com/news/v-ukrajini-mistsevi-byudzhety-bilsh-zalezchni-vid-derzhbyudzhetu-nizh-u-es-doslidzhennya>



ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВТОМОБИЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Владимир БАЛИН,

первый заместитель Главы Государственной инспекции Украины по безопасности на наземном транспорте, магистр государственного управления

SUMMARY

The article gives a theoretical investigation of the process of liberalization of international road transportation in the European Union. The analysis of legal literature is carried out on research of the occupation to the market of road transportation services. The legal enforcement mechanism liability is disclosed on the implementation of international road transportation with the accession to the European Union.

It is proved that the Ukrainian legislation regulating the sphere of road transport is complex, but the presence of a significant number of sub-legal acts in the regulation of the relationship increases the conflict of laws rules of the national road transport legislation and demands harmonization with the European.

Key words: road transport, passenger transportation, freight transportation, single transport policy, European Union, admission to the occupation of road operator, Community license, permission, implementation, harmonization.

* * *

В статье проводится теоретическое исследование процесса либерализации международных автомобильных перевозок в странах Европейского Союза. Осуществляется анализ юридической литературы по изучению доступа на рынок автотранспортных услуг. Раскрывается организационно-правовой механизм обеспечения выполнения обязательств относительно осуществления международных автомобильных перевозок при вступлении в Европейский Союз.

Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее сферу осуществления автомобильных перевозок, имеет комплексный характер, но наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования таких отношений повышает коллизийность правовых норм национального автотранспортного законодательства и требует гармонизации с европейским.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, пассажирские перевозки, грузовые перевозки, единая транспортная политика, Европейский Союз, допуск к профессии автомобильного оператора, лицензия Сообщества, разрешение, имплементация, гармонизация.

Постановка проблемы.

Основной целью Европейского Союза является создание пространства без внутренних границ со свободным перемещением рабочей силы, товаров, услуг и капиталов. В отношении автомобильного транспорта это означает возможность свободного оказания транспортных услуг в пассажирском и грузовом сообщении национальными или международными перевозчиками (операторами) и доступности этих услуг для потребителей.

Воплощение идеи общего транспортного рынка с правовой точки зрения проводится путем издания нормативных актов по унификации правовых отношений всех государств-членов Европейского Союза, а также путем соблюдения общеевропейских соглашений и конвенций, к которым присоединились эти страны.

Важнейшей задачей Украины относительно усовершенствования правового регулирования автомобильной отрасли является создание свободного рынка перевозок совместно с Европейским Союзом и соблюдение условий безопасных, качественных и эффективных перевозок пассажиров и грузов, предоставление дополнительных транспортных услуг. Таким образом, с ростом значимости автомобильного транспорта, как отрасли, возрастает и роль надлежущей адаптации национального законодательства Украины к требованиям Европейского Союза.

Состояние исследования. Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения либерализации международных автомобильных перевозок в рамках вступления Украины в Европейский Союз осуществляется многими уче-

ными. Среди них следует отметить работы Л.М. Костюченко, Л.П. Докиля, М.Р. Наапетяна, А.М. Редзюка, В.П. Леончика.

Целью и задачей статьи является изучение европейского опыта реформирования международных автомобильных перевозок.

Изложение основного материала. В первой половине XX в. автомобильные перевозки и развитие автодорожной инфраструктуры в Европе регулировались исключительно на национальном уровне. Практически повсеместно автомобильные перевозки осуществлялись в рамках разрешительной системы. Разрешения, выдаваемые на основе квотирования, затрагивали не только международные перевозки, но и внутренние рынки европейских стран. Они оговаривали зоны перевозок, определенные транспортно-экономические



связи или расстояния перевозок, а также виды перевозимых грузов. Кроме этого, жестко устанавливались тарифы или расценки за работы, которые могло выполнять автотранспортное предприятие и это использовалось как способ ограничения коммерческой свободы автоперевозчиков. Автопредприятия одних европейских государств не могли открывать филиалы в других странах, водителями транспортных средств и ключевым персоналом могли быть только граждане каждого конкретного национального государства [2, с. 13].

Законодательные акты, принятые в разных странах Европы в области автомобильного транспорта, имели существенные различия и зачастую носили дискриминационный характер. Сразу после окончания Второй мировой войны начался этап консолидации национальных мер по регулированию автомобильного транспорта. Однако уже первые попытки проведения общей транспортной политики столкнулись с серьезными трудностями. В большинстве государств Западной Европы транспорт традиционно рассматривался как «общественная услуга», как неотъемлемая составная часть национальной экономической и социальной инфраструктуры, ответственность за которую должно нести национальное государство [2, с. 14].

Первые шаги на пути либерализации европейского рынка автомобильных транспортных услуг были сделаны только в 70-е гг. XX ст. В новых условиях произошло концептуальное изменение общей транспортной политики ЕС, которая стала рыночной, либеральной, причем были устранены препятствия в области грузовых и пассажирских перевозок в рамках всего Сообщества для либерализации

национальных транспортных систем.

В июне 1988 г. Совет Европейских Сообществ принял решение об отмене национальных разрешений и квот на перевозку грузов. 1 января 1993 г. одновременно с упразднением таможенных границ, была ликвидирована и система проверки грузов на внутренних границах Сообщества. Единственным крупным препятствием на пути свободного движения грузов осталось ограничение права иностранных транспортных фирм осуществлять каботажные перевозки, то есть перевозить грузы внутри национальных государств, – для этого требовалось специальное разрешение. Это препятствие было снято в июле 1998 г. [2, с. 17].

29 апреля 1996 г. Совет ЕС принял Директиву 96/26/ЕС «О допуске к работе компаний, занимающихся грузовыми и пассажирскими перевозками, а также о взаимном признании дипломов, сертификатов и других свидетельств профессиональной квалификации для оказания поддержки таким предприятиям в осуществлении своих прав на свободу проведения национальных и международных перевозок», и таким образом систематизировал и аннулировал директивы 1970-х гг. и их последующие модификации. Эта Директива являлась четким подтверждением политики ЕС, предоставляющей равные качественные критерии для допуска к работе, в отличие от предшествующих количественных регулирований.

Однако, несмотря на требования, сформулированные в Директиве 96/26/ЕС, были обнаружены противоречия между странами-членами ЕС, которые создавали неравенство и искаженную конкуренцию. В основном это касалось требований в отношении финансового положения и профессиональной ком-

петентности. Таким образом, стала очевидной необходимость дополнения этой Директивы, что и было сделано посредством Директивы 98/76/ЕС, опубликованной 1 октября 1998 г. Кроме того, требования к профессиональной компетентности были ужесточены, и все операторы, вступающие на рынок, должны были сдавать экзамен или тест. Даже те, кто имели 5-летний опыт работы, должны были пройти дополнительный тест.

Также было введено новое требование – страны-члены ЕС должны проверять не реже одного раза в 5 лет выполнение автотранспортными компаниями следующих трех требований: хорошей репутации, финансового положения и профессиональной компетентности [3, с. 123].

В декабре 2009 г. были приняты новые усовершенствованные правила, регулирующие допуск на рынок автомобильных перевозок (Регламент (ЕС) № 1071/2009). Новые правила предусматривали переходный период до 3 декабря 2011 г., в течение которого старое законодательство продолжало применяться.

Согласно со статьей 3 Регламента (ЕС) № 1071/2009 автомобильный перевозчик (как национальный, так и международный) должен соответствовать четырем критериям, а именно:

1. Быть не только зарегистрированным в одной из стран ЕС, но и иметь офис, в котором обеспечивается постоянный доступ к основным документам, связанным с его хозяйственной деятельностью.

2. Иметь доброе имя (незачтенную репутацию), т.е. не быть уличенным в серьезном нарушении законодательства. Информация о совершенных нарушениях должна заноситься в общую электронную базу данных.

3. Располагать достаточными финансовыми средствами.



Автомобильному перевозчику необходимо иметь на своем счету средства из расчета не менее 9 тыс. евро, если он использует одно транспортное средство, и дополнительно по 5 тыс. евро на каждое последующее. В качестве финансовой гарантии может быть принята гарантия банка или страховой полис на соответствующую сумму, однако наличие средств должно быть подтверждено на основе годового баланса, заверенного аудитором или аналогичным лицом.

4. Обладать соответствующими профессиональными навыками.

Введение таких правил было направлено на достижение большей гармонизации стандартов между государствами-членами, особенно в отношении необходимого уровня финансового состояния и профессиональной компетенции, улучшение общего профессионального статуса и качества автомобильных перевозок, предотвращение попыток недобросовестных фирм получить долю на рынке, сэкономив на безопасности и условиях труда.

Регламентом (ЕС) № 1071/2009 определены также требования, предъявляемые к компетентным органам (национальным органам, выдающим лицензии и лишающим ее автомобильных перевозчиков). В их обязанности входит ведение национальных электронных регистров автомобильных перевозчиков, контроль выполнения ими лицензионных требований, а также сбор информации о совершаемых нарушениях.

Проверки должны проводиться не реже одного раза в 5 лет. При этом проверке должны подвергаться, в первую очередь, предприятия находящиеся в группе риска, т.е. имеющие нарушения.

Рынок международных автомобильных перевозок пас-

сажиров и грузов также имеет свою историю развития и усовершенствования. Однако на сегодняшний день правила в этой сфере унифицированы и право выполнять международные автомобильные перевозки имеют те субъекты хозяйствования, которые признаны соответствующими операторами согласно с требованиями Регламента (ЕС) № 1071/2009.

В настоящее время доступ к рынку автомобильных перевозок пассажиров в странах ЕС перенесен в национальные системы лицензирования, которые полностью унифицированы, а именно: существует единый порядок выдачи лицензий, запрещено введение различного рода квот и ограничений по числу выдаваемых лицензий, запрещена дискриминация автомобильных перевозчиков по стране их регистрации, обеспечивается транспарентность (прозрачность) процессов выполнения автомобильных перевозок для всех контролирующих органов Сообщества.

Впервые понятия регулярных, челночных и нерегулярных рейсов, а также транспортных операций за собственный счет, были установлены в 1992 г. Регламентом Совета ЕС 684/92 «Об общих правилах международных пассажирских перевозок».

Регламент Совета ЕС 684/92, дополненный Регламентом Совета ЕС 12/98, на самом деле заменили три регламента, которые отметили первую стадию либерализации рынка международных пассажирских перевозок внутри Сообщества (на внутригородских и туристических междугородних автобусах).

С принятием Регламента Совета ЕС 12/98 были сделаны некоторые существенные изменения в типах существующих в ЕС услуг. Челночные рейсы полностью исчезли, попав в категорию регулярных рейсов. Определе-

ние нерегулярных рейсов было упрощено, этот тип рейсов полностью либерализован. Форма рейсов была упрощена. Городские перевозки в приграничной зоне были отменены как тип специальных регулярных рейсов. Перевозки за собственный счет были полностью либерализованы. В результате этих изменений были достигнуты значительные улучшения в области прозрачности, также было облегчено выполнение нерегулярных рейсов. Стало больше свободы для предоставления услуг.

Этому также способствовало введение лицензий Сообщества. Лицензии Сообщества заменили различные национальные сертификаты, дающие разрешение на работу операторов, что, в свою очередь, облегчило проведение контроля.

В декабре 2009 г. были приняты новые правила, регулирующие автомобильные перевозки пассажиров (Регламент (ЕС) № 1073/2009). Новые правила предусматривали переходный период до 3 декабря 2011 г., в течение которого старое законодательство продолжало применяться. Регламент установил дополнительные требования к автомобильным перевозчикам, если они намерены выполнять международные перевозки пассажиров:

- необходимо быть не только зарегистрированным в стране ЕС, но и иметь, согласно национальному законодательству, право выполнения автомобильных перевозок пассажиров;

- соответствовать критериям, установленным законодательством ЕС, в области международных автомобильных перевозок пассажиров;

- соответствовать стандартам ЕС, касающимся технических характеристик транспортных средств и уровня подготовки водителей.

Автомобильному перевозчи-



ку, который соответствует таким требованиям, национальные органы выдают лицензию (Community licence) сроком на 10 лет, которая признается во всех государствах ЕС.

Для выполнения международных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении необходимо получить еще одно разрешение (Authorisation), в котором указывается вид перевозок, маршрут и расписание движения транспортных средств.

Это разрешение выдается компетентным органом той страны ЕС, где начинается маршрут. При этом получить согласие соответствующих компетентных органов тех стран, где автомобильный перевозчик намерен осуществлять посадку и высадку пассажиров, должен не автомобильный перевозчик, а компетентный орган. Согласно регламенту, если компетентные органы не желают давать согласие, то свой отказ они должны обосновать и направить его заинтересованной стороне в течение 2 месяцев. В противном случае считается, что согласие получено. Разрешение на обслуживание международного маршрута выдается автомобильному перевозчику на 5 лет, при этом ему предоставляется право нанять субконтрактора (субподрядчика).

Предприятие, зарегистрированное в одной стране, может выполнять автомобильные перевозки пассажиров внутри другой страны ЕС (каботаж) только в том случае, если каботажные перевозки выполняются в рамках международного регулярного рейса, т.е. не являются основной его целью. В ЕС запрещены городские и пригородные каботажные автомобильные перевозки пассажиров.

Регламентом (ЕС) № 1073/2009 установлены требования к доку-

ментам (путевым листам и билетам). В путевом листе, который заполняется на каждую поездку, указывается вид перевозки, маршрут, а также все необходимые данные об автомобильном перевозчике, а в билете – пункт отправления и прибытия, срок действия билета, а также его цена. Обязательна выдача пассажирам проездных билетов. За нарушение этого порядка в отношении автомобильных перевозчиков предусмотрены существенные санкции.

В сфере международных автомобильных грузовых перевозок также происходили соответствующие изменения. На начальном этапе были введены правила гармонизации, начиная с общего режима выдачи разрешений (Директива 65/269/ЕЕС), их образцов, а также создания первых элементов процедур сотрудничества по применению санкций между странами-членами ЕЭС. Другим важным шагом к гармонизации условий конкуренции было принятие в 1974 г. Директивы 74/561/ЕЭС (в отношении грузовых перевозок), которая ввела всеобщие европейские критерии допуска к деятельности.

Первой стадией либерализации стало введение в 1969 г. в Сообществе квот на разрешения. Обладатели разрешений Сообщества имели право осуществлять грузовые перевозки без каких-либо количественных ограничений между двумя странами-членами ЕЭС и, в случае необходимости, имели право на транзит через любую другую страну-члена ЕЭС. Первая квота Сообщества, зафиксированная в 1969 г., была на 1 200 разрешений, поделенных между странами-членами ЕЭС следующим образом: Германия – 286, Италия – 194, Нидерланды – 240, Бельгия – 161, Люксембург – 33. Количество разрешений еже-

годно увеличивалось вплоть до 1983 г., когда количество разрешений достигло 4 038 на 10 стран-членов ЕЭС [3, с. 128].

В декабре 1984 г. система ежегодных специальных разрешений была заменена регулярным увеличением количества разрешений, установленного в размере 30% на 1985 г. и 15% на каждый последующий год. Решение Совета об освобождении грузовых автоперевозок между странами ЕЭС от всех ограничений по количеству, начиная с 1993 г., принято в июне 1986 г.

Важной стадией в процессе либерализации стало принятие в 1992 г. Регламента 881/92 «О перевозках товаров по автодорогам государств-членов ЕЭС или при пересечении одной или более стран», который заменил систему количественных квот на разрешения Сообщества на выполнение международных автоперевозок. Регламентом были определены унифицированные правила для выдачи национальными органами государств-членов разрешения на осуществление таких перевозок (Union authorization) и водительской аттестации (driver attestation). Принятие в 1993 г. Регламента 3118/93 установило четкие количественные рамки и расписание для прогрессивной либерализации каботажных перевозок, которая с успехом внедрена 1 июля 1998 г.

Начиная с 4 декабря 2011 г. допуск на рынок международных грузовых перевозок стал регулироваться Регламентом (ЕС) № 1072/2009 «Об общих правилах для доступа к рынку международных грузовых автоперевозок», где определяются единые правила осуществления каботажных перевозок (выполнение транспортных услуг внутри определенной страны иностранным перевозчиком, когда место погрузки и выгрузки находится в данной стране).



Согласно части 3 статьи 8 Регламента (ЕС) № 1072/2009 каботажные перевозки внутри ЕС могут осуществлять транспортные компании, которые являются обладателем лицензии ЕС, а их водители, если они не являются гражданами ЕС, должны иметь соответствующее разрешение на работу.

Такие компании имеют право осуществить до трех каботажных перевозок на том же транспортном средстве, которое участвовало в международной перевозке товара из другого государства ЕС либо из государств не участников ЕС в принимающее государство ЕС. Последняя разгрузка при каботаже должна быть осуществлена в принимающем государстве ЕС в течение 7 дней с момента последней выгрузки, связанной с основной международной перевозкой.

Автомобильные перевозчики в течение семи дней после выгрузки основного груза могут выполнять все три каботажные перевозки в любом государстве ЕС, при условии, что они будут иметь ограничение на одну каботажную перевозку в одном государстве ЕС. При этом будет отведено максимум три дня со дня въезда на территорию этого государства ЕС. В соответствии с данным Регламентом каждый иностранный перевозчик должен иметь с собой неопровержимое доказательство (документы на перевозку) о международной перевозке и о каждой каботажной перевозке, которую он осуществил.

Этот Регламент распространяется на все страны Евросоюза и каботажные перевозки внутри Сообщества сейчас могут осуществлять транспортные компании, которые являются обладателем лицензии ЕС. Однако для Румынии и Болгарии выполнять каботажные перевозки стало возможным только с 1 января 2012 г.

Рынок автоперевозок полностью либерализован только внутри ЕС, в других регионах перевозки осуществляются преимущественно на двусторонней основе.

В результате глобализации экономики и торговли регулирование на автомобильном транс-

порте постепенно переходит от двусторонних разрешительных систем к свободному рынку [рис. 1]. Многосторонние соглашения играют роль промежуточного этапа в процессе структурного изменения регулирования на автомобильном транспорте.



Рис. 1. Этапы эволюции сферы международных автомобильных перевозок в Европейском Союзе

Однако, с точки зрения достигнутой перспективы общего рынка услуг автоперевозок, нынешняя структура двусторонних соглашений между странами-членами ЕС и третьими странами сильно различается, что часто ведет к искажению конкуренции даже между перевозчиками Сообщества, зарегистрированными в разных странах-членах ЕС.

Использование и наращивание объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие международного сотрудничества и связей способствуют развитию внешней торговли, международных перевозок и международного туризма. Украина находится на перекрестке главных транспортных направлений Евразийского континента. Сформированные широтные и меридиональные транзитные пути Восток – Средняя Азия, Китай – Запад и Скан-

динавия – Балканы имеют тысячелетнюю историю.

Транспортный потенциал Украины, несмотря на недостаточный уровень его развития, является значительным. Это дает возможность развивать перевозки как во внутреннем, так и в международном сообщениях, а также способствовать приближению национальной транспортной системы к единой в ЕС.

В своей транспортной политике Украины сегодня придерживается двух основных форм международного сотрудничества: первая – многостороннее сотрудничество на основе создания координационных межгосударственных советов и комитетов, и вторая – на основе двусторонних межправительственных соглашений как по транспорту в целом, так и по видам сообщений.

На сегодняшний день между-



народное транспортное право как отрасль международного частного права представляет собой комплекс правовых норм, содержащихся в национальном законодательстве, международных договорах, обычаях и регулирует обязательственные отношения по перевозке грузов, пассажиров и багажа в международном сообщении. Отличительной особенностью правового регулирования в данной сфере является то обстоятельство, что основные вопросы перевозок решаются в международных соглашениях (транспортных конвенциях), содержащих унифицированные нормы, которые единообразно определяют условия международных перевозок грузов и пассажиров.

На сегодняшний день Украине после подписания Соглашения об Ассоциации Украина – ЕС необходимо активизировать все усилия для расширения деятельности своих национальных транспортных предприятий в сфере международных пассажирских сообщений, стремясь к международному европейскому сотрудничеству в целях выработки единообразных (унифицированных) условий перевозок грузов, а также согласования юридических норм, относящихся к режиму нахождения транспортных средств и обслуживающего их персонала в пределах юрисдикции договаривающихся сторон, и по многим другим вопросам.

Объединение усилий по гармонизации стандартов и технологий в сфере международных пассажирских перевозок позволит расширить доступ национальных компаний на европейский рынок и повысить безопасность этих перевозок.

Выводы.

В обеспечении высокого качества и культуры обслуживания потребителей транспортных

услуг при автомобильных перевозках в международном сообщении значительная роль принадлежит организации международных перевозок автомобильным транспортом и правовому регулированию этих перевозок. Правовые акты Европейского Союза в области транспорта, касающиеся международных перевозок, устанавливают минимальные требования и стандарты, которые обеспечивают в рамках сообщества равные условия конкуренции и доступа субъектов хозяйствования к общему рынку транспортных услуг.

Важность правового анализа европейской интеграции обуславливается как изменениями в общем состоянии международных отношений, так и особенностями эволюции самих Европейских сообществ и Европейского Союза. Имплементация совместных правил доступа к автотранспортному рынку выступает важным инструментом европейской экономической интеграции и, прежде всего, направлена на достижение максимально эффективного регулирования рынка транспортных услуг европейского государства.

Внедрение в ближайшем будущем требований указанных регламентов будет способствовать налаживанию более прозрачных партнерских отношений между Украиной и государствами ЕС, позволит усилить позиции Украины в переговорном процессе по либерализации перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом.

Литература:

1. Леончик В.П. Концепция гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров (проект «Беларусь и ЕС: делимся опытом»). / В.П. Леончик, А.В. Королев, Д.М. Бабицкий,

О.С. Буйкевич. – Мн.: Нац. библиотека Беларуси, 2013. – 136 с.

2. Единое экономическое пространство: проблемы интеграции в автотранспортном секторе / доклад IRU. – М., 2005. – 147 с.

3. Справочник IRU по международному законодательству в области автомобильного транспорта / Представительство IRU в СНГ. – М., 2005. – 360 с.

4. Костюченко Л.М. Автотранспортное право / Л.М. Костюченко, М.Р. Наапетян. – К.: Техніка, 2006. – 352 с.

5. Костюченко Л.М. Автомобільні перевезення у міжнародному сполученні / Л.М. Костюченко, М.Р. Наапетян. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2007. – 656 с.

6. Международные автомобильные перевозки: пособие / Л.М. Костюченко, Л.П. Докиль, Ю.Ф. Кучинский [и др.]; Ассоц. междунар. автомобил. перевозчиков Украины. – К.: Бланк-Пресс, 2010. – 176 с.: ил.

7. Автомобільний транспорт України: стан, проблеми, перспективи розвитку: монографія / Державний автотранспортний науково-дослідний і проектний інститут; за заг. ред. А.М. Редзюка. – К.: ДП «ДержавтотрансНДІпроект», 2005. – 400 с.



ЛИШЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВА КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗЫСКАНИЯ В УКРАИНЕ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Руслан ГАВРИЛЮК,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права Запорожского национального университета

SUMMARY

The article examines the permit system for admission to the driving of vehicles in Ukraine. The author identified problems of administrative-legal status of the person in the field of road safety, which are considered from the perspective of relations between the individual and the state and individuals among themselves, within the development of «human-centric» ideology. Main attention is paid to the study of the mechanism of administrative-legal regulation of social relations.

Key words: road safety, licensing system, administrative and legal status.

* * *

В статье рассматриваются вопросы, связанные с лишением права на управление транспортными средствами и права охоты в Украине, которые рассмотрены в рамках одного из видов административных санкций – лишение специального права, предоставляемого гражданину. Определяются особенности специального права на управление транспортными средствами, анализируются положения предоставления права на управление транспортными средствами, предлагаются направления усовершенствования порядка предоставления специального права на управление транспортными средствами.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, административные взыскания, безопасность дорожного движения, специальное право на управление транспортными средствами, право на охоту, субъективные права.

Постановка проблемы. Социально-политические изменения в Украине и новые приоритеты государственного строительства, в основу которых положен приоритет прав и свобод человека в целом, являются дополнительным стимулом отечественной юридической науки к поиску новых форм обеспечения потребностей общества правовыми способами. Одним из основополагающих путей активизации процесса перехода от архаичных исследовательских моделей к инновационным есть обновление, фактически создание новой, административно-правовой доктрины, которая рассматривала новые взгляды на социальное предназначение административного права, его понимание как права обеспечения и защиты прав человека [1, с. 67].

В связи с этим, на очередном этапе административной реформы в Украине предстают задачи

по трансформации основных институтов административного права.

Актуальность темы исследования. Одним из направлений презентуется реформирование административно-деликтного законодательства, подготовка нового кодифицированного акта, которое происходит в условиях широкого предложения различных новел касательно ресурса административных взысканий в целом, которое происходит на фоне широкой дискуссии относительно будущего административно-деликтного законодательства и внедрения уголовно-наказуемых проступков.

Состояние исследования. Существенный вклад в развитие административно-деликтного законодательства внесли В.Б. Аверьянов, И.П. Голосниченко, С.Т. Гончарук, А.П. Ключниченко, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьмен-

ко Р.С. Мельник, Р.В. Миронюк, О.И. Миколенко, Д.В. Лукьянець, Н.В. Хорошак, Д.В. Приймаченко, В.К. Шкарупа и другие.

Целью и задачей статьи является исследование специального права, которое предоставляется гражданину с точки зрения на проблемы применения и перспективы трансформации этого вида ресурса административных взысканий, внедрения института криминальных проступков.

Изложение основного материала. Мы имеем значительное количество исследований по использованию ресурса административных взысканий. Вместе с тем, лишение специального права как вид административного взыскания рассматривается преимущественно как лишение права на управления транспортными средствами (статья КУо-АП), тогда как действующий Кодекс Украины об администра-



тивных правонарушений был принят еще в 1984 году и является аналогом братских кодексов об административных правонарушениях всех республик тогдашнего Советского Союза. И это закономерно, так как фундаментом их принятия послужили Основы законодательства Советского Союза и союзных республик об административных правонарушениях. Были ли различия? Различия были, и касались они в основном национальных, региональных особенностей. Так в исследуемом нами вопросе: лишение специального права распространялось на право управления транспортными средствами и право охоты. В целом конструкция этой нормы осталась неизменной до сегодняшнего дня. В качестве различий следует обратить внимание на различные сроки лишения специального права, которое предоставляется гражданину. Вызывает недоумение норма, которая перекочевала из Основ законодательства Советского Союза и союзных республик об административных правонарушениях в действующий КУоАП, о невозможности лишения права на охоту к лицам, для которых охота является основным источником существования. Это положение статьи было неактуально для условий Украины как в 1984 году, так и сегодня. Ведь касалось оно исключительно охотников-промысловиков, для которых охота и является основным источником существования. В Украине такой профессии не существовало, потребность в охоте в промышленном масштабе характерна для России, Казахстана, Туркмении и некоторых других стран быв-

шего Советского Союза. Данный факт с одной стороны подтверждает наличие в действующем законодательстве различных «мертворожденных» норм, которые ни разу не применялись, с другой стороны, служит дополнительным аргументом кардинального пересмотра всего административно-деликтного законодательства, определения путей его совершенствования. [2].

Существующий ресурс административных взысканий требует серьезного пересмотра, переосмысления взысканий относительно их внутреннего содержания, соотношения с уголовно-наказуемыми проступками, завершения широкой научной дискуссии относительно уголовно-наказуемых проступков. Не взирая на то, что в 2012 году Указом Президента Украины была создана рабочая группа по вопросам реформирования законодательства про административные правонарушения и внедрения института криминальных проступков, задачей которой было создание согласованных предложений по реформированию законодательства об административных правонарушениях, внедрения института криминальных проступков с учетом международных демократических стандартов, обеспечения исполнения обязанностей и обязательств, исходя из членства Украины в Совете Европы, в соответствии с пунктом 28 части первой статьи 106 Конституции Украины каких-либо конкретных предложений, окончательного документа, каким могла стать Концепция или Кодекс, выработано не было.

В соответствии со статьей

30 КУоАП предусматривается лишение специального права на охоту, предоставленного гражданину, которое применяется на срок до трех лет за грубое или систематичное нарушение порядка пользования этим правом; лишение предоставленного гражданину права управления транспортными средствами, которое применяется на срок до трех лет, за грубое или повторное нарушение порядка пользования этим правом или на срок до десяти лет за систематическое нарушение порядка пользования этим правом.

В приведенной норме речь идет о специальном праве в широком понятии, но в первую очередь следует иметь в виду, что такое право возникает на основании индивидуального акта органа публичного администрирования, которым такое право предоставляется.

В случае, когда лицо использует предоставленное право против норм действующего законодательства, то за соответствующим решением суда лишается данного права. Особенностью этого положения является тот факт, что лишение специального права может быть применено на срок до десяти лет. Несмотря на то, что в действующей норме не указывается минимальный срок лишения специального права, действующая практика ее применения, например, в сфере безопасности дорожного движения определяет минимальный срок шестью месяцами. Безусловно, абсолютного лишения специального права действующим законодательством не предусмотрено. В узком понимании, лишение специального права может быть рассмотрено как: право



на управление транспортными средствами и правил охоты. При этом изымаются документы, которые дают основания реализовывать предоставленное специальное право. В теории административного права и практики применения административно-деликтного законодательства возникают вопросы относительно изъятия документа дающего такое право.

На наш взгляд, документ на право осуществления специального права - удостоверение, справка и т.д. являются материальным свидетельством того факта, что конкретному лицу это специальное право предоставлено. При этом предоставленное право в специальном, разрешительном порядке, которое можно охарактеризовать определенными закономерностями такими как: 1) особым порядком его предоставления. Это, прежде всего, четкое нормативное урегулирование предоставления специального права так и его лишения (к примеру, Постановление Кабинета Министров Украины от 20 мая 2009 года № 487 «Об утверждении Порядка подготовки, переподготовки и повышения квалификации водителей транспортных средств». 2) Указанному должно предшествовать отсутствие медицинских противопоказаний в соответствии с заключением специальной медицинской комиссии, которое в дальнейшем должно подтверждаться справками о состоянии здоровья. 3) В случае лишения специального права, по окончании его срока предусматривается проверка знаний на возобновления этого права.

Рассматриваемый вид взыскания имеет ряд особенностей,

которые с одной стороны объединяют с другими административными взысканиями, предусмотренными статей 24 КУоАП, а с другой, выделяют его среди других видов взыскания.

Прежде всего, лишение специального права - это санкция, а наказание - обязательный атрибут взыскания. В лишении специального права оно проявляется наиболее четко. Применение этой санкции не является наказанием за невыполнение ранее взятого обязательства, а наложение данного взыскания является карой (лишением прав) за совершенное правонарушение. Лишение специального права это мера репрессивного, карательного характера, содержащего в себе уменьшение субъективных прав наказуемого.

В случае применения этого взыскания следует лишение специальных прав, которые отличаются от прав конституционных (ст. 21 Конституции Украины) [3], которыми граждане обладают от рождения или возникают в результате приобретения дееспособности. Особенностью их является то, что они персонифицированы, то есть выдаются в разрешительном порядке. Предоставляется это право с предъявлением определенных требований. Например, достижения определенного возраста - 18 лет для права на управление транспортным средством, 21 год для права на охоту; соответствующего состояния здоровья, знания правил дорожного движения и правил охоты. Кроме этого, необходимо сдать квалификационный экзамен и получить свидетельство. В этом смысле субъективные права лица сужаются не только по отношению к лицу,

которое лишено этого специального права, но и по отношению к другим лицам, которые имеют такие специальные права, либо имеющим потенциальную возможность их к ним. Лицо, лишенное права управления транспортным средством, должно перетерпеть определенный срок, во время которого оно обязано воздерживаться от управления транспортным средством и охоты. Важная особенность, что срок лишения начинается после изъятия соответствующего разрешительного документа, а при его возвращении и возобновлении специального права предусмотрена проверка знаний [4]. Вместе с тем, если процедура проверки соответствующих знаний правил дорожного движения закреплена на законодательном уровне, то в случае с лишением права на охоту такое положение отсутствует.

В результате проведенного нами исследования было установлено, что отсутствие четкой правовой регламентации касательно момента начала срока лишения специального права и процедуры проверки знаний привело к практике различного применения этих элементов процедуры лишения права на охоту. В одних случаях, пользуются аналогией с лишением права на управление транспортными средствами и время лишения права на охоту начинают исчислять с момента фактического изъятия соответствующих документов, а также в случае возобновления права на охоту прибегают к дополнительной проверке знаний.

В этом вопросе следует обратить внимание на предложения В.К. Колпакова и В.В. Донен-



ко о необходимости закрепить положение о том, что лишение специального права должно стать как основной мерой наказания так и дополнительной, что повысит его эффективность в случае применения вместе со штрафом или возмездным изъятием [5, С. 136].

Заслуживает изучения эффективность установления минимального срока лишения специального права в пятнадцать дней в Российской Федерации, а также результаты расширения потенциала лишения специального права на юридических лиц путем лишения лицензии по примеру Республики Казахстан. Лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств производится путем изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств [6].

Выводы. Таким образом, лишение специального права требует существенного усовершенствования и упорядочения. Во-первых, следует переосмыслить саму сущность лишения субъективного права. Во-вторых, следует учесть тот фактор, что потенциал этого вида взыскания используется не полностью, особенно в части его эффективности. В-третьих, усовершенствование этого вида взыскания имеет значительный потенциал и перспективу, которая находится в формате предлагаемых моделей кодификации административно-деликтного законодательства (Кодекса Украины об административных правонарушениях), но не ранее вступления в действие Закона Украины «О вне-

сении изменений в Уголовный кодекс Украины по внедрению института уголовных проступков»

ки Казахстан от 5 июля 2014 года //online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#sub_id=9200000

Литература:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668с

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gada.gov.ua> Кодекс Республики Молдова об правонарушениях от 24 октября 2008 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=25958 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?704699>; Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 года //online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#sub_id=9200000

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gada.gov.ua>

5 Доненко В.В., Колпаков В.К. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми : [монографія] / В.В. Доненко, В.К. Колпаков. – Дніпропетровськ : Юридична академія, 2003. – 196 с

6. Кодекс об административных правонарушениях Республи-



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УКРАИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ КАЧЕСТВА ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Ольга ГРОМОВА,

соискатель кафедры хозяйственного и экологического права
Донецкого юридического института МВД Украины, г. Кривой Рог, Украина

SUMMARY

To protect its economic security economic entity can create its own security service or use the services of an existing economic entity to work professionally in the field of security activity. The article defines the level of regulation the state supervision (control) economic activities of private security companies as deep enough. However, for the development of national legislation, regulating the procedure of state control of economic security protection the economic entities by private security companies and security services of economic entities effectively defined the direction of the development an effective legal acts, based on the CIS Model Law "On state (private) security activity and non-state (private) investigative activity".

Key words: economic security, economic entity, the state supervision (control), security companies, national legislation, the CIS Model Law.

* * *

Для защиты своей экономической безопасности субъект хозяйствования может создать собственную службу безопасности либо воспользоваться услугами существующего субъекта хозяйствования, профессионально работающего в сфере охранной деятельности. В статье определен уровень регламентации государственного надзора (контроля) хозяйственной деятельности частных охранных предприятий как достаточно глубокий. Вместе с тем для развития национального законодательства, регламентирующего порядок государственного контроля качества защиты экономической безопасности субъектов хозяйствования частными охранными предприятиями и службами безопасности субъектов хозяйствования действенным эффективным направлением определена разработка нормативно-правовых актов на основе Модельного закона СНГ «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) розыскной деятельности».

Ключевые слова: экономическая безопасность, субъект хозяйствования, государственный надзор, охранные предприятия, национальное законодательство, Модельный закон СНГ.

Постановка проблемы. Для качественной защиты экономической безопасности субъектов хозяйствования нужен эффективный государственный контроль за соблюдением лицензионных условий государственными и негосударственными службами безопасности, а также за качественным выполнением их обязательств перед заказчиками. В последнем случае при наличии реальной угрозы экономической безопасности субъекта хозяйствования государство обязано вмешаться в ситуацию и обеспечить защиту экономической безопасности своими силами. Однако для этого должна функционировать эффективная нормативная база, регулирующая осуществление государственного контроля в сфере обеспечения

экономической безопасности субъектов хозяйствования.

Целью статьи является определение уровня регламентации государственного надзора (контроля) хозяйственной деятельности частных охранных предприятий, поиск и предложение действенного эффективного направления развития национального законодательства о правовой регламентации государственного контроля качества защиты экономической безопасности субъектов хозяйствования частными охранными предприятиями и службами безопасности субъектов хозяйствования.

Изложение основного материала. Сегодня специальным нормативно-правовым актом (НПА), обеспечивающим осуществление государственного

контроля за субъектами частной охранной деятельности, является приказ МВД Украины от 9 августа 2013 года № 761 «Об утверждении Порядка контроля за соблюдением лицензионных условий осуществления охранной деятельности». Более общими актами являются законы Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 года № 1775-III, «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 5 апреля 2007 года № 877-V, постановление Кабинета Министров Украины (КМУ) от 14 ноября 2000 года № 1698 «Об утверждении перечня органов лицензирования» и постановление КМУ от 7 июля 2010 года № 565 «Об утвержде-



нии критериев, по которым оценивается степень риска от проведения хозяйственной деятельности в сфере предоставления услуг, связанных с охраной государственной и иной собственности, а также охраной граждан, и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля)».

Порядок контроля распространяется на все субъекты хозяйствования (как со статусом юридического лица, так и граждан-предпринимателей), получивших лицензии МВД Украины на проведение хозяйственной деятельности по предоставлению услуг по охране собственности и граждан.

Контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок в пределах своих полномочий. Контроль непосредственно осуществляет МВД Украины как орган лицензирования и главные управления, управления МВД в областях, АРК, городах Киеве и Севастополе как его структурные территориальные подразделения. Они все могут считаться органами контроля и органами лицензирования, наделенными законом всеми необходимыми полномочиями.

Периодичность осуществления плановых мер государственного надзора (контроля) определяется с учетом значения приемлемого риска. Всех субъектов хозяйствования, деятельность которых подлежит надзору (контролю) в исследуемой сфере деятельности, можно отнести к одной из трех степеней риска: с высокой, средней и незначительной.

Так, в соответствии с названным постановлением КМУ названы субъекты хозяйствования с высокой степенью риска или

субъекты, отдельные объекты которых имеют важное значение, дорогостоящее или ликвидное имущество, могут нести угрозу людям или природе, а потому чаще, чем другие субъекты хозяйствования могут страдать от физических нападений и угроз экономической безопасности. Поэтому охранные службы, осуществляющие защиту их экономической безопасности, должны эффективно контролироваться государством со стороны лицензионных и других органов.

Разумеется, что далеко не в каждом случае руководство и сотрудники охранной структуры будут способствовать проведению у них внеплановой проверки. В случае отказа лицензиата от проведения проверки комиссией составляется соответствующий акт в двух экземплярах. В нем указываются факты и прилагаются соответствующие замечания (пояснения) руководителя или должностных лиц лицензиата. По результатам проверки орган контроля составляет и подписывает акт проверки соблюдения лицензиатом лицензионных условий. Представитель охранной фирмы или гражданин-предприниматель в сфере предоставления охранных услуг или их представитель для защиты своих интересов имеют право предоставлять в письменной форме свои пояснения, замечания или несогласие с актом проверки.

Распоряжение об устранении нарушений Лицензионных условий органа контроля составляется в двух экземплярах, один из которых передается субъекту хозяйствования (в случае отказа от получения – высылается заказным письмом).

Лицензиат, получивший от органа контроля распоряжение об устранении им нарушений лицензионных условий, обязан в установленный распоряжени-

ем срок подать контролирующему органу информацию об устранении этих нарушений. В случае игнорирования этого требования проводится внеплановая проверка.

Акт о неисполнении распоряжения об устранении нарушений лицензионных условий, являющийся основанием для аннулирования лицензии, составляется на основании акта внеплановой проверки исполнения распоряжения. Т.е. сначала нарушителю дается шанс исправить недостатки в своей работе, а лишь потом отменяется действие лицензии. Бывают случаи невозможности исполнения лицензионных условий.

Отношения между субъектами охранной деятельности и органами лицензирования, контролирующими или правоохранительными органами возможно разделить на 3 составляющие:

- отношения, связанные с получением (продлением, переоформлением) лицензий на осуществление хозяйственной деятельности по предоставлению услуг по охране собственности и граждан;

- отношения, связанные с осуществлением контроля (надзора) за соблюдением лицензиатами требований лицензионных условий хозяйственной деятельности по предоставлению охранных услуг;

- взаимодействие в рамках обеспечения охраны общественного порядка с охранными предприятиями, на основе которых созданы общественные формирования.

Кроме этого, необходимо отметить, что к правоохранительной деятельности привлекаются, как правило, те охранные структуры, на базе которых созданы общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы. А охранные предприятия,



в составе которых есть подразделения по защите информации посредством использования компьютерных технологий, по противодействию промышленному шпионажу, подразделения по проведению аудита, проверки и защиты бухгалтерской и финансовой информации, скорее будут ориентированы на более сложную и интеллектуальную работу и вряд ли будут массово привлекаться к банальной охране общественного порядка.

Субъект охранной деятельности, предоставляющий услуги в соответствии полученной лицензией, обязан соблюдать пункт 2.2.4 Лицензионных условий, постановления КМУ от 7 сентября 1993 года № 706 «О порядке продажи, приобретения, регистрации, учета и применения специальных средств самообороны, заряженных веществами слезоточивого и раздражающего действия» в части приобретения, регистрации и использования спецсредств.

В соответствии с пунктом 8 указанного порядка СПД, учреждения и организации с целью защиты жизни, здоровья, чести и достоинства своих работников имеют право на приобретение газовых пистолетов и револьверов и патронов к ним с оформлением разрешения ОВД на их хранение (ношение) конкретным работникам, достигшим 18-тилетнего возраста (за исключением определенных лиц, ограниченных в право- и дееспособности), при наличии заключения (справки) медицинского учреждения (лечебно-квалификационной комиссии) установленной формы по этим работникам и ознакомления с порядком их хранения (ношения) и применения. Разрешение на хранение (ношение) газового пистолета (револьвера) может быть выдано не более чем трем работникам СПД, учреждения

и организации на каждый газовый пистолет (револьвер). Но это касается любых предприятий, учреждений, организаций, которые могут с помощью названных спецсредств защищать свою экономическую безопасность посредством создания собственных служб безопасности. Субъекты хозяйствования, основным видом деятельности которых является защита экономической безопасности других субъектов хозяйствования, безусловно должны иметь разрешение на использование и применение более серьезных средств активной обороны и огнестрельного оружия. А как показывают последние события в Донецкой и Луганской областях, наличие огнестрельного оружия в виде пистолетов и револьверов не гарантирует защиту экономической безопасности субъектов хозяйствования, так как часто нападающие и «рейдеры» во время посягательств применяют автоматическое оружие. Но современное украинское законодательство пока не дает права негосударственным охранным организациям иметь автоматическое и другое более мощное оружие. В частности лицензионными условиями предусмотрено, что с целью организации и при осуществлении охранной деятельности охранным предприятиям запрещается приобретать и использовать для выполнения функций по организации и осуществлению мер охраны недвижимого и движимого имущества, обеспечению личной безопасности граждан, имущества согласно законодательству может использоваться только военными формированиями, подразделениями ведомственной военизированной охраны и правоохранительными органами государства. Постановлением Совета Министров УССР от 27 февраля 1991 года № 49

утверждены Правила применения специальных средств при охране общественного порядка, согласно которым к имуществу, которое может использоваться только военными формированиями, подразделениями ведомственной военизированной охраны и правоохранительными органами государства, относятся в том числе и: средства индивидуальной защиты (шлемы, бронежилеты), средства активной обороны (резиновые дубинки; наручники; электрошоковые устройства; баллончики, патроны, гранаты и другие спецсредства с препаратами слезоточивого и раздражающего действия), средства обеспечения специальных операций, устройства для вскрытия помещений, захваченных правонарушителями.

На основе проведенного анализа отдельных норм из названных НПА можно сделать вывод о достаточно глубокой регламентации государственного надзора (контроля) хозяйственной деятельности частных охранных предприятий с применением физических и ограничительных мероприятий по охране. Вместе с тем, деятельность охранных структур и служб безопасности субъектов хозяйствования по обеспечению охраны своего имущества и физической охраны работников своих предприятий на достаточном уровне в НПА не урегулирована. Так же не в полной мере определенными на законодательном уровне являются возможные меры по охране граждан и их имущества, а также имущества субъектов хозяйствования, связанные со сбором, анализом и использованием полученной при проведении мероприятий по охране экономической безопасности последних информации.

Действенным эффективным направлением развития национального законодательства о



правовой регламентации государственного контроля качества защиты экономической безопасности субъектов хозяйствования частными охранными предприятиями и службами безопасности субъектов хозяйствования является разработка НПА на основе модельного законодательства.

Межпарламентской Ассамблеей СНГ уже приняты модельные акты о принципах экологической безопасности, таможенного дела, принципы регулирования информационных отношений, согласованные принципы регулирования гражданства. Решение Межпарламентской Ассамблеи о принятии модельных законов считаются утвержденными, если нет каких-либо официальных замечаний со стороны делегаций, присутствующих на заседании. Модельный закон «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) розыскной деятельности» был принят еще на двадцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ (постановление № 21-11 от 16 июня 2003 года). И за более чем 10 лет в Украине не было разработано и принято на базе этого или в противовес этому Модельному закону собственного закона, которым была бы урегулирована хозяйственная деятельность негосударственных организаций охраны и защиты субъектов хозяйствования от посягательств на их имущество, органы управления, корпоративные и другие права.

Модельный закон «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) розыскной деятельности» регулирует общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности, опреде-

ляет правовую основу, принципы и задачи указанных видов деятельности, порядок взаимодействия субъектов охранной и сыскной деятельности с государственными органами в области охраны правопорядка и борьбы с преступностью, а также деятельность служб безопасности самих субъектов хозяйствования в интересах обеспечения собственной безопасности. Модельный закон состоит из разделов:

- общие положения;
- охранная деятельность;
- розыскная деятельность;
- правовой статус охранников, телохранителей и детективов. Профессиональная подготовка;
- использование в охранной деятельности гражданского и служебного оружия, применение физической силы, специальных средств и использование технических средств в охранной деятельности;
- деятельность служб безопасности;
- взаимодействие охранных и сыскных организаций, сыщиков и служб безопасности с правоохранительными органами в области охраны правопорядка и обеспечения безопасности;
- гарантии правовой и социальной защиты охранников, телохранителей и сыщиков;
- контроль и надзор в сфере охранной деятельности.

Украинские ученые-хозяйственники указывают на невозможность копирования чужого опыта, однако говорят о необходимости изучения позитивных и негативных моментов, особенно в части использования критериев объединения и дифференциации объектов и явлений, позитивно проявивших себя в отдельных государствах [1, с. 277; 2, с. 277-278; 3, с. 84]. Названный Модельный закон в других государствах еще не использовался, однако обговаривался и прини-

мался специалистами из разных стран, в т.ч. и Украины, а потому его положения заслуживают использования.

Интересными с точки зрения возможности заимствования в украинское законодательство выглядят основные понятия, определенные в модельном Законе:

- розыскная деятельность – лицензируемый вид деятельности по предоставлению предусмотренных этим Законом сыскных услуг гражданам и субъектам хозяйствования на договорной (платной) основе негосударственными (частными) розыскными организациями и детективами (индивидуальными предпринимателями);

- негосударственная (частная) розыскная организация – коммерческая организация, зарегистрированная в установленном законом порядке, имеющая лицензию на осуществление розыскной деятельности и основанная специально для оказания сыскных услуг;

- служба безопасности – структурное подразделение, создаваемое субъектом хозяйствования для обеспечения собственной безопасности;

- сыщик – гражданин, который работает в розыскной организации или службе безопасности по трудовому договору или получил в установленном законом порядке лицензию на осуществление негосударственной розыскной деятельности и зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

Закон определил задачи охранной деятельности, а также дал право на предоставление розыскных услуг и заключения соответствующего договора на:

- сбор сведений, а также предметов и документов по гражданским делам на основании договора с участниками процесса, которые отстаивают в нем свои



или представляемые ими права и законные интересы субъектов хозяйствования и граждан;

- сбор информации по поручению клиента для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

- выявление по поручению клиента фактов и обстоятельств недобросовестной конкуренции, незаконного получения кредита, причин невыполнения долговых обязательств, незаконного получения и разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну, незаконного использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, нарушений при выпуске ценных бумаг, неправомерных действий при банкротстве;

- установление биографических и иных сведений, характеризующих личность, об отдельных гражданах при заключении с ними трудовых и иных договоров (контрактов) при условии их письменного согласия;

- поиск по поручению заказчика без вести пропавших лиц;

- поиск по поручению заказчика утраченного имущества;

- сбор сведений, а также предметов и документов по уголовным производствам на основе договора с участниками процесса, которые отстаивают в нем свои или представляемые ими права и законные интересы.

Модельный закон также предложил урегулировать компетенцию служб безопасности субъектов хозяйствования и определил их основные задачи. Среди прочего службам безопасности субъектов хозяйствования предложено предоставить право на использование специальных и технических средств, в том числе средств оперативной радио- и телефонной связи, не наносящих вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, а также не

нарушающих права и свободы граждан.

Выводы. Таким образом в модельном законе «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) розыскной деятельности», в свое время поддержанном Украиной, содержатся основные положения по правовой регламентации деятельности негосударственных охранных структур и служб безопасности, разработка и легитимация которых являются важными для сегодняшней Украины. Принятие аналогичного закона Украины среди прочего позволит разграничить компетенцию между внутренними подразделениями безопасности субъектов хозяйствования, негосударственными охранными структурами, государственными органами, которые также могут на договорных началах защищать экономическую безопасность субъектов хозяйствования, и контролирующих органов, которые могут осуществлять контроль (надзор) за деятельностью охранных организаций, выдавать лицензии, приостанавливать и отменять их действие и тому подобное.

Однако внесение изменений и дополнений в украинское законодательство об обеспечении экономической безопасности субъектов хозяйствования является лишь одним из возможных направлений совершенствования последнего. Поэтому следующие исследования должны быть направлены на поиск и реализацию других механизмов совершенствования правового обеспечения защиты экономической безопасности субъектов хозяйствования.

Литература:

1. Деревянко Б. В. Правове регулювання господарської

діяльності навчальних закладів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04 / Деревянко Богдан Володимирович. – Донецьк, 2014. – 504 с.

2. Деревянко Б. В. Послуги у сфері освіти: правове регулювання: монографія / Б. В. Деревянко ; МВС України, Донецький юридичний інститут. – Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2013. – 387 с.

3. Мамутов В. Посилення публічних засад у правовому регулюванні господарської діяльності / В. Мамутов // Право України. – 2009. – № 9. – С. 83–94.



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КЛАССИФИКАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ: СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Владимир ГРИНЧАК,

кандидат юридических наук,
доцент, Львовский национальный университет имени Ивана Франка

SUMMARY

The article considers the aspects of classification of international contradictions in international law. On the basis of analysis basic principles of international law “peaceful settlement of disputes” an author offers a new approach of differentiation in international disputes, which is settled by diplomatic and legal facilities. Also attention is concentrated on permission of international situations, including with participation of Ukraine, their interaction and connection with international disputes.

Keywords: international contradictions, international disputes, international situations, principle of international law, peaceful settlement of disputes.

* * *

Статья рассматривает аспекты классификации международных противоречий в международном праве. На основании анализа основного принципа международного права “мирное урегулирование споров” автор предлагает новый подход к разграничению международных споров, которые разрешаются с помощью дипломатических и правовых средств. Также внимание сосредоточено на разрешении международных ситуаций, в том числе и с участием Украины, их взаимодействие и связь с международными спорами.

Ключевые слова: международные противоречия, международные споры, международные ситуации, принцип международного права, мирное урегулирование споров.

Международные противоречия – неотъемлемая составляющая истории развития человечества. Они возникали и возникают в зависимости от степени необходимости видоизменения международных правоотношений, вызванных жизненными интересами государств. По существу, международные противоречия допустимо квалифицировать как предпосылку изменения поведения субъектов международного права с целью её усовершенствования на почве измененных базовых или других условий, учитывающих стремления сторон к обеспечению удовлетворения их прав и потребностей (интересов). Фактически, в результате урегулирования международных противоречий субъекты международного права формируют совершенно новый вид поведения на международной арене по отношению к тем самым объектам. Правильное понима-

ние правовой природы этого явления международного права и надлежащая классификация его проявлений на практике обезопасит государства от международных осложнений, развития конфронтации, недружественных актов и противоречий.

Современная юридическая литература содержит недостаточное количество научных исследований, посвященных вопросам системы международных противоречий и разграничения отдельных ее составляющих. Ряд исследователей, таких как: Г.В. Игнатенко, Ю.М. Колосов, В.М. Корецкий, Р.А. Каламкарян, Э.А. Пушмин, Т.В. Худойкина, У. Леви, А. Мартин, Х. Мислер, Ф.С. Нортедж, С.Р. Митчел, Л. Оппенгейм частично восполнили пробелы теории международного права в данном вопросе, но отдельные проблемы остались без надлежащего анализа.

Используя предложение положений ст. 34 Устава ООН весь

спектр международных противоречий можно свести к двум категориям: «международной ситуации» и «международному спору» [1]. Т.В. Худойкина предлагает авторский подход к системе международных противоречий, а именно: «составить следующую последовательную цепочку возникновения явлений: международная ситуация - международный спор - международный конфликт - международный вооруженный конфликт» [2]. Безусловно, в зависимости от избранного метода исследования можно развить и другие концепции, особенно, если учитывать степень напряженности в международных отношениях. Поэтому, важно избрать четкие критерии классификации международных противоречий, дабы избежать размытых формулировок и неточностей, которые впоследствии существенно осложняют процесс урегулирования. Современное междуна-



родное право в этих вопросах сильно нуждается в использовании именно правовых понятий и конструкций, учитывая их точность и конкретность.

Употребление минимального и ограниченного количества понятий для характеристики определенных явлений международного права всегда позитивно отражается на действии международно-правовых механизмов. Процесс мирного урегулирования международных противоречий безусловно не составляет исключений в этом вопросе. Очевидно, что неоправданное расширение понятийного аппарата часто приводит к злоупотреблению правом и подмены понятий, принимая во внимание объективный характер проблемы четкого разграничения отдельных явлений международного права вследствие их тесного взаимодействия и взаимозависимости. В дополнение ко всему, государства часто умышлено вуалируют собственные намерения, проводя внешнюю политику, и тем самым маскируют конечную цель предпринятых усилий. Примером могут служить действия вооруженных сил Российской Федерации в марте 2014 года на территории Крымской автономии под видом сил «местной самообороны».

Целостность и согласованность системы международных противоречий является базовым элементом в процессе их классификации: они должны быть взаимосвязанными, детализировать и развивать друг друга. Учитывая вышеизложенное, можно с уверенностью утверждать, что необходимость квалифицировать предложенный исследователем Т.В. Худойкиной «международный конфликт» в качестве

международного противоречия излишня. Во-первых, он терминологически выходит за рамки явлений, характерных международным противоречиям. Во-вторых, фактически характеризует состояние двусторонних или многосторонних отношений, подпадающих под общее определение: «международный спор». Неправильность такого подхода в процессе квалификации соответствующих явлений международного права состоит в том, что в качестве основания анализа принимается состояние двусторонних или многосторонних отношений конфликтующих сторон, а не вид противоречий между ними. В свою очередь, «международный вооруженный конфликт» является самостоятельным явлением международного права, который не имеет отношения к процессу урегулирования противоречий и требует дополнительной международно-правовой квалификации со стороны международных институций, отвечающих за международный мир и безопасность, а именно – Совета Безопасности ООН.

Употребление терминов «ситуация» и «спор» в контексте компетенции Совета Безопасности ООН также имеет определенное значение, поскольку может толковаться в качестве ограничительного фактора формирования системы международных противоречий. Принимая во внимание компетенцию Совета Безопасности ООН, ситуациями и спорами характеризуются двусторонние или многосторонние отношения государств до момента квалификации вооруженного конфликта с позиций международного права. Международная практика

подтверждает целесообразность такого подхода: ситуации и споры разрешаются сторонами самостоятельно при содействии мирового сообщества, в то время как вооруженные конфликты в большинстве случаев предполагают непосредственное вмешательство мирового сообщества.

Начальным этапом международных противоречий обычно выступает международная ситуация. Она возникает вследствие нестандартного или нехарактерного поведения отдельного государства и может породить непредвиденные (непрогнозируемые) последствия. По большому счету международная ситуация – это недоразумение между сторонами на предмет факта или явления, и в целом, она не ассоциируется как противоправное поведение или недружественный акт.

Фактор нестандартного или нехарактерного поведения государства в процессе возникновения международной ситуации играет определяющую роль. В международных отношениях, не смотря на отсутствие, кроме *jus cogens* конечно, обязывающих критериев осуществления внешней политики, государства предпочитают соблюдать стандартное и характерное для определенных отношений поведение. Это способствует стабильности и предопределенности двусторонних или многосторонних отношений, подтверждает приверженность определенным ценностям (добрососедство, мирное сосуществование и т.д.) и предупреждает возможные международные осложнения. И, наоборот, нестандартное, нехарактерное поведение акцентирует демонстративный, прину-



дительный или вынужденный характер действий государства с целью обратить внимание противоположной стороны на объект правоотношений или его режим, задекларировать свое несогласие с существующим положением и т.д.

Теоретически можно выдвинуть концепцию объективного процесса изменения содержания международных обязательств в силу диспозитивного характера большинства норм международного права. Соответствующих подходов придерживается И.И. Лукашук, анализируя правовую природу норм международного права [3]. Как следствие, нестандартное, нехарактерное поведение государства можно расценить как средство к видоизменению, модернизации или модификации норм международного права и, соответственно – международных обязательств. Иногда именно таким образом государство предпринимает попытку очертить круг своих потребностей и интересов, одновременно принуждая противоположную сторону выразить свою позицию в данном вопросе.

Международная ситуация по своей природе является международным противоречием, поскольку посредством её нарушается обычное состояние двусторонних или многосторонних отношений между государствами. Нестандартное поведение, как правило, вызывает адекватную реакцию противоположной стороны, иногда – тоже нестандартную. Развитие ситуации констатирует отход государств от привычных критериев поведения и угрожает их дружественным отношениям. В таких условиях, особую важность имеет оценка сторонами предмета и объекта

противоречий, а также объем взаимных претензий сторон.

Приверженность клаузуле *rebus sic stantibus* в современном международном праве не может носить абсолютный характер, поскольку нерушимость существующих международных обязательств в определенный момент также может выступить камнем преткновения между государствами. Очевидно, что объект притязаний должен дифференцировать соответствующий объем претензий сторон в каждом конкретном случае. Примером, события в Керченской протоке в октябре 2003 года и строительство дамбы Российской Федерацией в Керченской протоке Украина расценила как «угрозу территориальной целостности» [4].

Несущественность предмета противоречий и угроза осложнения двусторонних и многосторонних отношений призывают стороны к добросовестному и справедливому разрешению международной ситуации. Стороны либо формируют дополнительные международные обязательства, либо претензии одной из них остаются без удовлетворения. Именно так разрешается международная ситуация. В противном случае стороны переходят на новый этап международных противоречий.

Развитие международной ситуации в международный спор представляется возможным только вследствие убежденности сторон в факте посягательств на их права и интересы и т.д. Момент превращения международной ситуации в международный спор также вызывает множество дискуссий в научной среде. На наше глубокое убеждение, он должен совпадать с определен-

ными действиями (поведением) «потерпевшей» стороны.

В отличие от международной ситуации, когда сторона ещё не убеждена в факте посягательств на её права и интересы, реакция в преддверии международного спора совсем иная. Во-первых, государство избирает определенный инструмент выражения своей позиции. Это, обычно, акт протеста, в котором излагается факт отклонения от международных обязательств и суть претензий к оппоненту. Во-вторых, государство активизирует внутренние ресурсы противодействия посягательству и концентрирует средства давления на оппонента с целью вынудить его к возвращению как минимум *status quo*. Так, например, позиция Украины относительно событий в Керченской протоке в октябре 2003 года нашла своё выражение в ноте Министерства иностранных дел Украины, Заявлении Верховного Совета Украины «По поводу событий в Керченской протоке» от 12.10.2003 г. и Постановлении Верховного Совета Украины от 23.10.2003 г. «Об устранении угрозы территориальной целостности Украины, которая возникла вследствие строительства Российской Федерацией дамбы в Керченской протоке». Наличие такого количества актов реагирования в определенно короткий промежуток времени говорит о невнятных объяснениях поведения Российской Федерацией и продолжения соответствующих действий с её стороны.

Большинство исследователей правовой природы международного спора соглашаются с тем, что для его квалификации необходимо наличие обоюдных пре-



тензий на предмет противоречий. То есть, речь идет о факте выражения воли с обеих сторон. Естественно, что возражения стороны, к которой обращены претензии, касается смысла и содержания самих претензий. Иными словами: к предложенному оппонентом новому поведению на международной арене. Поэтому, для успешного разрешения международного спора сторонам необходимо принять решение о необходимости отставания прав и привилегий, гарантированных существующей правовой нормой, либо изменить эту норму посредством взаимного согласования волеизъявлений.

Естественно, что в условиях международных противоречий ожидать от государств доброй воли на немедленное их урегулирование очень сложно: одна сторона намеревается изменить правоотношения в прогнозируемом объеме, другая – возмущена поведением и претензиями первой. Суть в том, что международное право располагает огромным потенциалом, с помощью которого можно надлежаще видоизменить существующие правоотношения. Вступление государства в процесс международных противоречий никоим образом не говорит об игнорировании им допустимых средств изменения международных обязательств, особенно в период существования глобальной системы международного мира и безопасности под эгидой ООН. Наоборот, государство убеждено в их неэффективности и нецелесообразности, и, поэтому, вынуждено избирать путь конфронтации и недружественного поведения. Как следствие, международный спор мо-

жет возникать самостоятельно, независимо от наличия международной ситуации.

Принимая во внимание вышеизложенное, стратегия поведения сторон в процессе международных противоречий далека от намерений урегулирования. Заложенный в основу противоречий конфликт интересов вынуждает стороны создавать друг другу такие условия, которые будут способствовать смягчению их позиций. Следовательно, чем больше у стороны аргументов, тем сильнее её позиция. Процесс накопления соответствующих аргументов возможен как до момента возникновения противоречия, так и в период его существования. Проблемы, как правило, в международной практике создают лишь средства, используемые для формирования аргументов, поскольку они обыкновенно содержат элементы недружественного поведения. Недаром, отдельные исследователи квалифицируют отдельную стадию взаимодействия государств в процессе развития международных противоречий – «международный (невооруженный) конфликт».

Вопрос избрания сторонами средств урегулирования противоречий сегодня актуален, как никогда. В юридической литературе слишком мало исследований, посвященных проблеме разграничения так называемых «политических» и «правовых» споров, то есть, споров, разрешающихся с помощью политических средств и с помощью правовых. Следуя избранной в исследовании методике оценки сторонами составляющих элементов противоречия, можно утверждать о допустимости её и в вопросе выбора средств

урегулирования противоречий. Основой выбора государством дипломатического или правового способа разрешения противоречия является возможность последующего изменения международных обязательств и формирования новой правовой нормы, которая по-новому будет регулировать отношения между сторонами противоречия. Принятие новой правовой нормы без волеизъявления хотя бы одной из сторон возможно только в следствии судебного или арбитражного разрешения противоречия. Поэтому, склонность к избранию правового средства урегулирования противоречия сопряжена не только с компетенцией судебного органа, но и с прогнозируемым развитием процесса урегулирования. Предосторожность сторон в использовании правовых средств урегулирования, как правило, связана с обязательностью решения судебных органов и отсутствием возможности его изменения путём апелляции, а также – период принятия решения самим органом.

В отличии от правовых средств, дипломатические существенно расширяют возможности сторон по урегулированию. Отдельные исследователи их даже называют «согласительными» [5]. Допустимость отхода от стандартных международных обязательств также имеет определенные последствия, в т.ч. и относительно третьих сторон: на выгоды из новообразованного обязательства вполне могут претендовать третьи государства. Более того, зафиксированный посредством урегулирования правовой режим может выступить отправной точкой в процессе создания будущих международных



обязательств. Как следствие, тактика проведения процесса урегулирования очень важна для формирования последующих обязательств сторон.

Именно сегодня для Украины важно развитие новых моделей и методов разрешения международных противоречий, учитывая последствия событий в Крыму и на востоке страны. К слову, эта проблема актуальна и для других стран, а именно: Грузии, Молдовы и т.д. Вести диалог с Российской Федерацией, оппонентом сильным и агрессивным, непросто даже с учетом поддержки мирового сообщества. Действие международных санкций мало эффективно, учитывая последствия дестабилизации целых регионов, отторжения территории посредством псевдо-самоопределения населения, ограничения юрисдикции на определенной частью государственной территории и т.д.. Поэтому, пострадавшие от вмешательства Российской Федерации во внутренние дела

государства обязаны интенсивнее искать новые аргументы противодействия. Делать это надо с учетом особенностей поведения Российской Федерации, которая маскирует свои намерения допустимыми действиями в экстремальной ситуации, извращает события и информацию о них и т.д. Возможно, действенным аргументом могло бы выступить военно-политическое объединение как гарант коллективной безопасности и военно-технической взаимопомощи.

Литература:

1. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. – Издательство Департамента общественной информации. Организация Объединенных Наций. – С. 29 – 30.
2. Худойкина Т.В. Мирное урегулирование и разрешение споров. / Т.В. Худойкина.// Московский журнал международ-

ного права. 1998, №3. – М.: М/О, 1998. – С. 53.

3. Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. / И.И. Лукашук. – М.: Издательство «Спарк», 1997. – С. 177.

4. Постановва Верховної Ради України «Про усунення загрози територіальній цілісності України, що виникла внаслідок будівництва Російською Федерацією дамби в Керченській протоці» // Відомості Верховної Ради України. – Офіційне видання. – К., 2003. N 47 – 48. – С. 374.

5. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Агейченко К.В. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. – М.: РУДН, 2011. – С. 43.