

УДК [342.922 : 342.737](477)

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА СТРАН СНГ НА ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЗАЩИТЫ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ СОБСТВЕННОСТИ СРЕДСТВАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАИНЕ

*И.А. Лыченко*

Рассматривается возможность использования опыта стран СНГ на пути формирования национальных моделей правового регулирования сферы общественных отношений по защите прав и законных интересов граждан в сфере собственности.

*Ключевые слова:* интерес; законный интерес; законный интерес граждан в сфере собственности.

Изучение особенностей правового регулирования вопросов защиты прав и законных интересов граждан в сфере собственности в странах СНГ показало, что существование сложных экономических и правовых связей, обусловленных общим историческим опытом, близость правовых систем позволяет утверждать, что на пути преодоления проблем правового регулирования данной сферы общественных отношений у этих стран много общего.

В течение последних десятилетий развитие стран СНГ отличается размахом законодательных реформ, масштабом изменений законодательства и реформирования государственных институтов. Использование опыта стран СНГ на пути формирования национальных моделей правового регулирования сферы общественных отношений по защите прав и законных интересов граждан в сфере собственности дает возможность внедрить в национальное законодательство лучшие образцы правовых норм, способных наиболее эффективно обеспечить регулирование общественных отношений в данной сфере.

Проблемы защиты законных интересов граждан в сфере собственности включают сложные теоретические и практические вопросы, требующие изучения, исследования, решения. Возникшие в результате теоретических противоречий, законодательных коллизий, они оказывают негативное влияние на правовые возможности личности в сфере собственности. Их существование свидетельствует об ограниченности практической реализации законных интересов граждан в этой сфере.

Все правовые проблемы административно-правовой защиты законных интересов граждан в сфере собственности в Украине можно объеди-

нить в несколько групп: 1) проблемы юридической лингвистики, а именно терминологической точности определения ключевых понятий, употребляемых законодателем в правовых нормах, касающихся защиты законных интересов граждан в сфере собственности, а также теоретические проблемы унификации и нормирования информации, используемой законодателем, во избежание различного толкования терминов, содержащихся в текстах нормативного характера; 2) проблемы повышения эффективности противодействия незаконной деятельности в сфере собственности, нарушающей законные интересы граждан по владению, пользованию и распоряжению имуществом; 3) проблемы поиска законодательной модели правового регулирования общественных отношений в сфере собственности, максимально учитывающей интересы граждан, их объединений, обеспечивающей равновесие между рыночными механизмами саморегуляции в сфере собственности и мерами государственного воздействия с целью защиты законных интересов владельцев от возможных нарушений; 4) проблемы совершенствования правовой политики государства по защите законных интересов граждан в сфере собственности.

Не до конца решенным остается вопрос определения понятия “законный интерес” ввиду отсутствия его надлежащей законодательной детализации в Украине. Этот термин часто используется в украинском законодательстве. Прежде всего это связано с желанием законодателя расширить круг правовых возможностей граждан, на защиту которых направляются правовые средства, создать новую демократическую по содержанию и сути систему права, отвечающую объективным потреб-

ностям украинского народа в демократическом политико-экономическом развитии общества, учесть объективное существование не только публичных, но и частных потребностей и интересов, необходимость их упорядочения и гармонизации [1].

Данный термин используется как в законах, так и в подзаконных нормативно-правовых актах. В частности, Закон Украины “Об административных услугах” определяет правовые основы реализации не только прав и свобод, но и законных интересов физических и юридических лиц в сфере предоставления административных услуг. В п. 1.2.4 Инструкции по организации реагирования органов внутренних дел на сообщения об уголовных правонарушениях, других правонарушениях, чрезвычайных ситуациях и других событиях, утвержденной Приказом МВД Украины № 940 от 22.10.2012 говорится, что эта инструкция регламентирует деятельность органов и подразделений внутренних дел по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Наряду с этим, в отдельных нормативно-правовых актах законодатель использует другие близкие по смыслу термины. В частности, в распоряжении Кабинета Министров Украины от 31.10.2012 № 867-р “Об утверждении Стратегии реформирования системы защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг на 2012–2017 годы” употребляется общий термин “интерес”, а в статье 176 Кодекса административного судопроизводства Украины и статьи 4 ГПК Украины – “охраняемый законом интерес”.

Учитывая это, можно утверждать, что законодатель не проводит четкого разграничения данных терминов, использует их в виде синонимических понятий, не определяет специфики законного интереса наряду с другими социальными ценностями, на защиту которых направлена существующая в государстве система правовых средств воздействия.

Аналогичные проблемы касаются законодательства других постсоветских государств. В частности, в содержании УПК Республики Армения используется исключительно общий термин “интерес”, оставляя открытым вопрос, на защиту каких интересов направляются правовые нормы данного законодательного акта, любых, или только законных.

О правовой охране законных интересов упоминается во многих нормативных актах Российской Федерации, в частности в ст. 1 и 13 ГК РФ, ст. 1, 7, 56 Семейного кодекса РФ, ст. 2 АПК РФ; п. 2 ст. 1 Федерального закона РФ “О прокуратуре РФ” и др. Однако в статье 3 ГПК РФ используется иной термин – “охраняемый законом интерес”.

Следует отметить, что в современном российском законодательстве продолжается адаптация категории “законный интерес”, происходит постепенный отказ от термина “охраняемый законом интерес” и получает закрепление исключительно категория “законного интереса”. В действующем ГПК РФ до 42 раз увеличилась частота использования термина “законный интерес”, что в 2,5 раза больше, чем в ГПК РСФСР 1964 г. [2, с. 10].

Как верно отмечает А.И. Белоусова, точность и ясность юридических формулировок, их адекватное языковое воплощение, правильное употребление правовой терминологии во многом определяют эффективность законодательства, способствуют полноценной защите граждан, юридических лиц, общества и государства [3, с. 23].

Учитывая это, считаем, что проблема обеспечения терминологической точности определения понятий законного интереса, охраняемого законом интереса, правового интереса, юридического права и ряда других не только связана с процессом совершенствования, повышения уровня культуры речи национального законодательства, но напрямую влияет на эффективность нормативно-правовой базы защиты правовых возможностей граждан, способность действующего законодательства обеспечить защиту всего спектра правовых возможностей граждан, как тех, которые детализированы в виде субъективных прав, так и тех, которые обусловлены содержанием украинского законодательства, однако не имеют соответствующей детализации в нем.

Вторая группа существующих проблем связана с повышением эффективности мер противодействия противоправной деятельности в сфере собственности. Статистические данные последних лет указывают на то, что противоправная деятельность в сфере собственности занимает одно из первых мест в структуре преступности и системе административных правонарушений, совершаемых в Украине. Так, только в 2011 г. было зафиксировано 14,9 тыс административных правонарушений в сфере собственности. В этом году удельный вес административных правонарушений в сфере собственности от общего количества проступков увеличился на 0,14 % по сравнению со статистическими данными за 2010 г. [4, с. 50]. Вместе с тем, значительное количество правонарушений в данной сфере остается нераскрытыми, а виновные лица все еще не привлечены к ответственности. Так, в 2012 г. по 151 076 фактам краж не было установлено лиц, виновных в их совершении [5].

Одним из основных недостатков украинского законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере собственности

является несоответствие составов административных проступков современным реалиям, отсутствие полноценного нормативного регулирования административной ответственности в системе средств охраны правовых возможностей личности.

Несоответствие составов административных проступков в сфере собственности, размещенных в главе 6 КУоАП, современным реалиям связано с сужением сферы общественных отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом, подлежащих административно-правовой защите на основе положений данной главы КУоАП, к отношениям по защите государственной формы собственности. Учитывая то, что в статье 13 Конституции Украины закреплено положение о равенстве перед законом всех субъектов права собственности, содержание КУоАП не способно обеспечить равенство условий административно-правовой защиты законных интересов государства и отдельных граждан. Четыре из шести статей главы 6 КУоАП посвящены защите государственной формы собственности, в то время, когда содержание только двух статей данной главы посвящено защите законных интересов граждан в сфере собственности.

Интересный с точки зрения практического взаимодействия опыт реформирования административно-деликтного законодательства в Российской Федерации. Ранее действующий Кодекс РСФСР об административных правонарушениях отражал отношения иного социально-экономического строя. Он, как и действующий КУоАП, был ориентирован на защиту государственного интереса и имел существенные пробелы по защите интересов других субъектов. Этим кодексом устанавливалась ответственность только граждан и должностных лиц. Вопросы административной ответственности юридических лиц регулировались отдельными законодательными актами.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу с 1 июля 2002 г., снял эту проблему. Он объединил нормы об административной ответственности физических и юридических лиц. Теперь привлечение к административной ответственности граждан, должностных лиц и юридических лиц осуществляется на основе одних материальных норм и в рамках одних процессуальных правил [6, с. 34].

Еще одной новацией данного кодекса стало усовершенствование института обжалования и пересмотра постановлений, вынесенных по делам об административных правонарушениях. Так, теперь по всем делам обеспечивается судебная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц. Кроме того, может быть обжаловано и решение

судьи по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении [6, с. 35].

Логическим дополнением к содержанию главы 6 КУоАП должны стать статьи, касающиеся административно-правовой защиты законных интересов граждан в сфере собственности от противоправных действий, направленных на уничтожение или повреждение чужого имущества, нарушение правил пользования, содержания и ремонта жилых домов, помещений и т. п. Аналогичные юридические составы административных правонарушений закреплены в отдельных разделах кодексов об административных правонарушениях государств СНГ. Например, Глава 7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит статьи, содержание которых касается сохранения объектов собственности в виде имущества (статья 7.17), жилого фонда и защиты законных интересов в сфере собственности жителей домов (ст. 7.21, 7.22).

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного статьей 7.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, формируют два альтернативных склада – уничтожение и повреждение чужого имущества. Обязательным условием объективной стороны, отличающим от преступной деятельности, является незначительный размер причиненного вреда [6, с. 299]. Статьи 7.21 и 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривают ответственность за нарушение правил содержания и пользования жилыми помещениями. Объективная сторона данных правонарушений включает несколько альтернативных деяний: порчу имущества, самовольное переоборудование помещения, использование помещения не по назначению, самовольную перепланировку помещения и т. д. [6, с. 310]. Совершение данной деятельности способно существенно повлиять на защищенность законных интересов в сфере собственности других граждан, проживающих в данном помещении на законных основаниях. Самовольное переоборудование помещения, использование помещения не по назначению, самовольная перепланировка способны привести к снижению уровня безопасности и пригодности помещения для проживания, ухудшению санитарно-гигиенических условий проживания, касающихся не только владельцев помещения, где незаконно проведены соответствующие работы, но и законных интересов в сфере собственности других жителей данного дома.

Включение соответствующих юридических составов в содержание главы 6 КУоАП способ-

ствовало бы усилению защиты законных интересов граждан в сфере собственности от противоправных действий, направленных на уничтожение или повреждение имущества, нарушение правил пользования, содержания и ремонта жилых домов, помещений, обеспечило бы возможность жителей многоквартирных домов отстаивать гарантированные законом законные интересы и требовать привлечения виновных к административной ответственности.

Не менее проблемным вопросом является нечеткость формулировок и размытость содержания объективной стороны отдельных административных правонарушений, посягающих на собственность. Требуется дополнительной детализации содержания ст. 51-2 КУоАП относительно определения понятия “незаконное использование объекта права интеллектуальной собственности”, “другое умышленное нарушение прав на объект права интеллектуальной собственности”. Кроме этого, большой ошибкой законодателя является попытка сконцентрировать в содержании 51-2 КУоАП различных по своей природе юридических составов административных проступков в данной сфере. Эта статья касается нарушений авторского и смежных прав, права промышленной собственности, прав на знаки для товаров и услуг и т. п. Попытка охватить в одной статье такие разные противоправные действия не позволяет должным образом учесть их природу при конструировании отдельных юридических составов административных правонарушений.

Содержание этой статьи можно установить только с учетом целого ряда законодательных актов, касающихся интеллектуальной собственности и в общем конкретизирующих действия, которые можно признать нарушением прав на объект права интеллектуальной собственности, в частности Законов Украины “Об авторском праве и смежных правах”, “Об охране прав на знаки для товаров и услуг”, “Об охране прав на изобретения и полезные модели” и др. Вместе с тем, содержание этой статьи никоим образом не учитывает специфики целого ряда нарушений прав интеллектуальной собственности в сети Интернет. В отличие от КУоАП, аналогичные законодательные акты других стран значительно больше внимания уделяют вопросу административной ответственности за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности. Так, в Кодексе Республики Молдова о правонарушениях от 24 сентября 2008 г. № 218-XVI содержится десять статей, которые определяют различные виды такого рода правонарушений, а в Кодексе Кыргызской Республики об администра-

тивной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114 содержится семь статей аналогичного содержания.

В целом можно утверждать, что формирование эффективной законодательной модели административно-правового регулирования общественных отношений в сфере защиты правовых возможностей граждан по владению, пользованию и распоряжению имуществом связано с решением целого ряда существующих проблем: преодолением информационного пиратства; закреплением эффективной системы мер предупреждения, выявления, пресечения и расследования правонарушений в сфере интеллектуальной собственности, способов защиты законных интересов владельцев объектов интеллектуальной собственности, используемых в сети Интернет; разработкой эффективной законодательной основы противодействия рейдерству; подробным регламентированием порядка регистрации права собственности на объекты недвижимого имущества, процедуры обращения граждан к субъектам властных полномочий с заявлением, жалобой или ходатайством по защите правовых возможностей в сфере собственности. Назрела необходимость выработки единой долгосрочной стратегии правовых реформ в этой сфере и программы общегосударственных действий по ее внедрению.

Учитывая все вышеизложенное, можно констатировать, что правовые проблемы защиты законных интересов граждан Украины в сфере собственности обусловлены реалиями постсоветского развития государства, назрели в результате трансформационных процессов в экономике, отсутствия должного внимания представителей украинской юридической науки, несовершенства современных институциональных средств защиты законных интересов граждан в сфере собственности и требуют поиска эффективных путей их преодоления за счет научно обоснованных государственно-правовых и социально-экономических преобразований. Их решение на основе использования положительного опыта других стран, созданных на постсоветском пространстве, создаст надлежащий юридический фундамент реализации правовых возможностей граждан Украины в сфере собственности, обеспечит формирование эффективной системы административных мер противодействия незаконной деятельности в этой сфере.

#### *Литература*

1. Селеванов В. Сутність людиноцентристської ідеології / В. Селеванов // Журнал “Персонал” 2005. № 5. URL: <http://www.personal.in.ua/article.php?ida=66>
2. Кляус Н.В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизвод-

- стве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 / Н.В. Кляус. Новосибирск, 2007. 26 с.
3. *Білоусова О.І.* Проблемні питання лінгвістики текстів українського законодавства / О.І. Білоусова // Український смисл. 2012. № 2. С. 17–24.
  4. Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О.Г. Осауленка. Київ: Август Трейд. 2012. 559 с.
  5. Стан та структура злочинності в Україні (станом на 20 листопада 2012 року). URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813157>
  6. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. М.: Эксмо, 2006. 1296 с.