

8. О недостатках в осуществлении административного надзора : информ. письмо ГУООП МВД России от 28 июня 2012 г. № 1/5409.

9. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон, 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

10. Об утверждении Временной инструкции о порядке взаимодействия территориальных органов МВД России на районном уровне с территориальными органами, исправительными учреждениями уголовно-исполнительной системы УФСИН России по Тульской области и с территориальными органами УФМС России по Тульской области при организации осуществления административного надзора : приказ УМ ВД России по Тул. обл., УФСИН России по Тул. обл., УФМС России по Тул. обл., 14 мая г. 2012 г. № 201/228/105.

11. Сводный отчет по России о результатах работы территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за I полугодие 2012 г. Ф. 518 / ГИАЦ МВД России.

12. Соловей, Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права / Ю.П. Соловей // Полицейс. право. 2005. № 1.

13. Стариков, Ю.Н. О полицейской правде, или Не всегда хорошо забытое старое является новым / Ю.Н. Стариков // Полицейс. право. 2005. № 1.

Дата поступления в редакцию: 11.02.13

*I.A. Zaitsev, candidate of law, a senior fellow SIC № 4 FGKU 'Institute of the Ministry of Interior Russia'*

#### MODERN PROBLEMS OF FEDERAL LAW 'ON THE ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF PERSONS RELEASED FROM IMPRISONMENT'

Keywords: police, territorial law-enforcement bodies, administrative supervision, the persons released from seats of imprisonment.

*The article deals with the main problems encountered by the territorial bodies of the Russian Interior Ministry in the implementation of the provisions of the Federal Law of April 6, 2011 № 64-FZ 'On the administrative supervision of persons released from prison'. The author proposes to make amendments and changes to the existing legislation governing issues in the implementation of the provisions of the Act.*

УДК 351.74(477)

*Е.В. Зозуля, кандидат исторических наук, доцент, ученый секретарь ученого совета Донецкого юридического института МВД Украины*

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ (ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Ключевые слова: международное сотрудничество, правовое сотрудничество, международные стандарты, международная правовая помощь.

*Рассматриваются историко-правовые аспекты организации международного сотрудничества МВД Украины с международными и европейскими правоохранительными структурами и организациями, ведущими борьбу с транснациональной преступностью и занимающимися вопросами обеспечения основных прав и свобод человека. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы и основных направлений международного сотрудничества МВД Украины с международными институциями и организациями в реализации программ реформирования органов внутренних дел Украины, приведения деятельности министерства в соответствие с европейскими стандартами.*

В ряду самых негативных последствий современной глобализации – резкий всплеск транснациональной преступности и преступной деятельности во всех ее проявлениях. В этих условиях национальные правоохранительные системы уже не могут собственными силами противостоять угрозам международной организованной преступности.

В этом контексте важнейшей составляющей деятельности МВД Украины является сотрудничество с правоохранительными органами других государств и международными организациями, отстаивающими права и свободы человека и занимающимися организацией борьбы с транснациональными формами преступности.

Целью статьи является анализ основных направлений и опыта сотрудничества МВД с международными институциями и организациями в реализации программ реформирования ОВД Украины в соответствии с европейскими и международными стандартами правоохранительной деятельности.

Приступая к непосредственному освещению проблемы, следует отметить, что сотрудничество с ООН, Европейским Союзом, другими международными структурами, занимающимися проблемами сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел, является одним из ключевых аспектов на пути европейской интеграции Украины. В частности, Планом действий Европейского союза в сфере юстиции и внутренних дел в Украине предусмотрено пограничное сотрудничество, взаимодействие в сфере миграции и убежища, борьбы против организованной преступности, а также сотрудничество в правоохранительной сфере и сфере судопроизводства [4].

Анализируя сотрудничество правоохранительных органов Украины с правоохранительными органами и международными институциями европейских стран в борьбе с преступностью и осуществлении правосудия, необходимо отметить, что системный характер она приобрела после издания указа Президента Украины от 11 июня 1998 г. № 615/98, которым была утверждена Стратегия интеграции Украины в Европейский союз [8].

Необходимо отметить, что сотрудничество с ЕС в сфере юстиции и внутренних дел является одним из главных аспектов европейской интеграции Украины. Общей стратегией Европейского союза в отношении Украины, одобренной Советом Европы 11 декабря 1999 г., эта сфера сотрудничества определена как одна из важнейших [9].

С целью реализации национальной политики углубления международного сотрудничества в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью центральные органы исполнительной власти нашего государства в пределах своей компетенции взаимодействуют с соответствующими подразделениями компетентных международных организаций.

Характеризуя сотрудничество с ООН и другими международными организациями в сфере правоохранительной деятельности, обеспечении прав и основных свобод человека, необходимо указать, что Украина присоединилась к основополагающим международным документам в сфере прав человека, что возлагает на наше государство соответствующие международные обязательства.

Следует указать, что фундамент для такого сотрудничества был заложен Планом действий Европейского союза в области юстиции и внутренних дел от 12 декабря 2001 г., предусматривающий широкий спектр действий, в частности по вопросам укрепления границ, визового режима, миграции, предоставления убежища, борьбы с преступностью и терроризмом, а также в сфере укрепления судебной власти, верховенства права и совершенствования госуправления [4].

Впоследствии правовой и практический базис для дальнейшего развития отношений Украина – ЕС был обеспечен Соглашением о партнерстве и сотрудничестве Украины и ЕС вместе с Планом действий «Украина – ЕС», подписанным 21 февраля 2005 г. [6].

В частности, основные направления взаимодействия Украины и Совета Европы, такие, как обеспечение прав и свобод человека, реформирования судебной системы, борьба с коррупцией, социальное единство, были положены в основу Плана действий Совета Европы для Украины на 2008–2011 гг., принятого Комитетом министров Совета Европы в июле 2008 г. План действий является беспрецедентным по содержанию и объему финансирования. Его бюджет составил около 25 млн евро. Указанный план действий в добавление к другим задачам ставит своей целью усилить взаимодействие по таким направлениям, как борьба с коррупцией в политической, экономической и административной сферах; реформа системы правосудия и правоохранительных органов [5].

В дополнении к сказанному необходимо отметить, что помощь Украине в рамках плана действий Совета Европы для Украины имеет форму конкретных проектов, реализуемых в нашей стране с целью расширения возможностей государства в таких сферах, как обеспечение защиты и развитие прав человека, верховенства права, демократического избирательного процесса, укрепления прав женщин и детей, применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, борьбы против финансирования терроризма, отмывания денежных средств и коррупции. МВД Украины в рамках своих полномочий является непосредственным участником в реализации отмеченных проектов.

Позитивным примером практической реализации программ правового сотрудничества Украины и европейских институций, внедряемых в процессе сотрудничества и с участием МВД Украины, стал проект TRES. Он направлен на выяснение ряда потребностей, в частности, потребности в обеспечении гендерного равенства и выполнения положений Социальной хартии (недискриминация, насилие в отношении женщин), защиты прав детей (детский труд, жестокое поведение и насилие в отношении детей), а также защиты детей от рисков, связанных с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией. Также реализуется программа Moliua-2, целью которой является предотвращение в Украине процессов отмывания денег и контроль за деятельностью финансовых органов в соответствии с европейскими стандартами [7].

В ряду других важных направлений – сотрудничество в рамках совместной программы Совета Европы и Европейской комиссии «Борьба с проявлениями жестокого поведения и безнаказанностью» со странами Южного Кавказа, Молдовой и Украиной. Указанная программа является продолжением предыдущих программ и была рассчитана на 2009–2010 гг. Цель программы – обучение в вопросах повышения эффективности рассмотрения жалоб на жестокое поведение со стороны работников правоохранительных органов, а также привлечения виновных к установленной законом ответственности [2].

Кроме того, Украина в вопросах обеспечения прав и свобод человека, правового сотрудничества активно сотрудничает с рядом комитетов – экспертов Совета Европы, среди них Европейский комитет по проблемам преступности (CDPC) (European Committee on crime problems), являющийся ответственным за наблюдение и координацию направлений деятельности Совета Европы в сфере предупреждения преступлений и контроля за преступностью; Комитет экспертов по вопросам применения Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (PC-OC) (Committee of experts on the operation of european conventions on co-operation in criminal matters), главной задачей которого является разработка

направлений углубления международного сотрудничества по уголовным делам и поиск путей решения практических проблем, очерченных в заявлениях к конвенциям Совета Европы в указанной сфере.

Кроме того, развивается сотрудничество с Комитетом экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-money Laundering) Measures and the Financing of Terrorism). Комитет основан в 1997 г. для осуществления контроля за эффективностью систем государств – членов Совета Европы в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также соблюдения соответствующих международных стандартов в этой сфере.

Таковыми стандартами, например, являются рекомендации FATF (Financial Action Task Force (on Money Laundering)), включая Специальные рекомендации относительно финансирования террористических актов и террористических организаций, Сорок рекомендаций FATF по борьбе с отмыванием денег. Как известно, FATF является межправительственной организацией, которая устанавливает стандарты, разрабатывает и поощряет политику по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Следующей важной международной институцией, с которой развиваются международные отношения правоохранительных органов Украины, является Группа государств против коррупции (GRECO) (Group of States against Corruption), основанная в 1999 г. Советом Европы с целью осуществления мониторинга, выполнения антикоррупционных стандартов, утвержденных этой международной организацией.

Украина присоединилась к Группе государств Совета Европы против коррупции (GRECO) 1 января 2006 г., ратифицировав Гражданскую конвенцию против коррупции. Тем самым государство дало согласие проходить оценку со стороны GRECO относительно имплементации в национальное законодательство положений Криминальной и Гражданской конвенций Совета Европы против коррупции, Руководящих принципов борьбы с коррупцией Совета Европы, принятых в рамках выполнения Программы действий против коррупции, одобренной Советом Европы.

Характеризуя роль МВД в вопросах сотрудничества с международными организациями, необходимо отметить, что министерство принимает действенное участие в реализации приоритетных направлений внешней политики Украины в сфере европейской и евроатлантической интеграции и в соответствии со своей компетенцией является исполнителем около 20 мероприятий Плана действий «Украина – ЕС», в частности, в сфере «Юстиция, свобода и безопасность».

Целый ряд программ сотрудничества органов внутренних дел осуществлялся в соответствии с Планом действий сотрудничества Совета Европы с Украиной на период 2008–2011 гг. В частности, в контексте плана действий осуществлялось шесть общих программ, среди них «Поощрение демократических процессов в Украине и на Южном Кавказе», «Международное сотрудничество в сфере борьбы с уголовной преступностью» и «Поддержка надлежащего управления: проект против коррупции» с общим бюджетом свыше 3,4 млн евро, Программа «Проект против отмывания денег и финансирования терроризма» с бюджетом 5,3 млн евро, нацеленная на предоставление содействия Украине в области предупреждения и борьбы с отмыванием денег и финансированием террористической деятельности.

Как уже отмечено выше, в настоящее время важным для Украины является внедрение международных и европейских стандартов, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности. Это обусловлено тем, что присутствие нашей страны в Совете Европы и стремление приобщиться к европейским ценностям требует от государственных органов соответствующего содействия и поддержки. Исходя из этого, специалистами украинских министерств и ведомств (прежде всего Министерства иностранных дел, Министерства юстиции) при участии представителей МВД и европейских структур был подготовлен общий План действий Совета Европы для Украины, который в основном касается правоохранительных ведомств. Самым актуальным направлением в указанном аспекте является продолжение реформирования правоохранительной системы Украины.

Усовершенствования в МВД будут направлены в первую очередь на защиту прав человека и улучшение услуг, которые предоставляются населению ОВД, усиление внимания в вопросах миграции и международной правовой помощи. В указанной стратегии учтены выводы, замечания и рекомендации отчета группы экспертов Совета Европы, которые в 2006 г. изучали систему МВД Украины. Таким образом, демократические преобразования и традиции будут все глубже укореняться в украинские реалии и деятельность милиции. Кроме того, МВД Украины активно участвует в работе Правительственного комитета по вопросам европейской и евроатлантической интеграции.

Также на постоянной основе осуществляется мониторинг выполнения и подготовка отчетов, касающихся реализации структурными подразделениями МВД Украины мероприятий по выполнению Плана действий «Украина – ЕС», плана-графика имплементации Плана действий Европейского союза в сфере юстиции и внутренних дел в Украине, Целевого плана «Украина – НАТО» в рамках Плана действий «Украина – НАТО».

Необходимо отметить, что в марте 2011 г. представители Директората внутреннего наблюдения Совета Европы вместе со специалистами МВД Украины проанализировали выполнение Плана действий «Совет Европы – Украина, 2008–2011». В первую очередь стороны проанализировали состояние выполнения пунктов плана, касающихся приоритетных направлений работы МВД Украины, в частности в области соблюдения прав человека в деятельности ОВД. Подтверждением позитивных изменений в этом направлении стало активное участие МВД в реализации проекта TRES, направленного, как уже отмечено выше, на расширение и соблюдение в Украине прав женщин и детей.

Мероприятия по реформированию МВД Украины и внутренних войск МВД Украины также осуществляются в рамках выполнения ежегодных национальных программ подготовки Украины к вступлению в НАТО. В основу этого процесса положены принципы структурной целостности и оптимизации функционирования системы МВД Украины, определения его приоритетных функций и направлений деятельности, эффективного использования ресурсов, прозрачности в деятельности, а также эффективного взаимодействия с другими субъектами правоохранительной деятельности.

Конкретным примером достижения практических результатов при выполнении программ международного сотрудничества МВД Украины является реализация при поддержке ЕС проекта «Внедрение и развитие управления качеством в украинской милиции и внутренних войсках». Также с июня 2006 г. в МВД Украины началась реализация проекта Совета Европы и Европейской комиссии для Украины в сфере борьбы с коррупцией «Поддержка надлежащего управления: противодействие коррупции в Украине».

Вместе с тем необходимо отметить, что Украина как государство, активно интегрированное в европейские структуры, осуществляет политику изучения позитивного опыта, накопленного странами Европы в такой важной сфере, как этнополитика, а точнее, в выработке механизмов защиты прав национальных меньшинств [1]. В контексте сказанного важным направлением деятельности МВД является предотвращение правонарушений на почве расизма и нетерпимости. В этом направлении МВД сотрудничает с Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) (European Commission against Racism and Intolerance), в состав которой входят представители всех 47 стран ЕС.

Также эффективно развивается сотрудничество между МВД Украины и Региональным представительством Управления Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев в Республике Беларусь, Молдове и Украине (далее – УВКБ ООН) как в отношении проблем беженцев, так и в целом в противодействии нелегальной миграции. В рамках этого сотрудничества Государственная миграционная служба Украины, деятельность которой координируется МВД, активно участвует в основанной еще в 2001 г. УВКБ ООН инициативе, содержанием которой является содействие диалогу в вопросах убежища и миграции в странах Восточной Европы – Седеркопингском процессе [3].

Подводя итог рассмотрению проблемы, необходимо отметить, что в современных условиях с учетом опыта деятельности европейских правоохранительных институций и полученных результатов по вышеупомянутым направлениям международного сотрудничества в украинской милиции осуществляется масштабная трансформация, предусматривающая ряд мер, реализация которых призвана гарантировать окончательный позитивный результат: милиция должна максимально отойти от карательных методов, акцентируя свою деятельность на профилактической работе по недопущению правонарушений.

В связи с тем что вступление в ЕС является стратегической целью внешней политики Украины, в современных условиях основными задачами программ, по которым осуществляется сотрудничество правоохранительных органов Украины с европейскими структурами, является усиление возможностей в деле обеспечения имплементации европейских международных договоров в сфере противодействия криминалу. Безусловно, много инициатив уже внедрено в практику деятельности правоохранительных органов Украины, но современные вызовы порождают в правовом поле немало проблем, нуждающихся в последующем общем решении.

1. Бородин, В.Д. Україна – ЄС: захист прав національних меншин в контексті інтеграційних процесів / В.Д. Бородин, О.Л. Круподер // Наука. Релігія. Суспільство. 2008. № 3.

2. Борьба с проявлениями жестокого поводження і безкарністю у країнах Південного Кавказу, Молдові й Україні. Короткий огляд заходів проекту : інформ. матеріали Офісу Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.coe.kiev.ua](http://www.coe.kiev.ua).

3. ООН опікується біженцями та мігрантами – за допомогою МВС : інформ. МВС України // Іменем Закону. 2010. № 41.

4. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ : погоджений на IV засіданні Ком. з питань співробітництва між Україною та ЄС 12.12.2001 р. (Київ) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. План дій Ради Європи для України на 2008–2011 роки : інформ. М-ва закордон. справ України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/46640.htm](http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/46640.htm).

6. План дій «Україна – ЄС»: затв. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лютого 2005 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/kmu/control](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control).

7. Програми співробітництва з Радою Європи : інформ. М-ва юстиції України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua).

8. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента України від, 11.06.1998, № 615/98. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України : схвалена Європ. Радою 11.12.1999 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Дата поступления в редакцию: 04.02.13

*E.V. Zozulya, candidate of law, associate professor of scientific secretary Academic Council of Donetsk Law Institute Ministry of Internal Affairs of Ukraine*

INTERNATIONAL COOPERATION OF THE INTERIOR IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS)

Keywords: international cooperation, judicial cooperation, international standards, international legal assistance.

*In the article it is seen the historical and legal aspects of international cooperation of the Ministry of Internal Affairs with international and European law enforcement agencies and organizations involved in combating transnational crime and working to promote the fundamental rights and freedoms. It is made the analysis of the regulatory framework and key areas of international cooperation the Ukrainian Ministry of Interior with international institutions and organizations in the reform programs of Internal Affairs of Ukraine, bringing the activities of the Ministry in line with European standards.*

УДК 347

**О.А. Кузнецова**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Пермского государственного национального исследовательского университета

## **СЛУЧАЙ, СЛУЧАЙНОСТЬ, НЕПРЕОДОЛИМАЯ СИЛА КАК ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ**

Ключевые слова: случай, случайность, непреодолимая сила, вина, невиновность, казус, гражданско-правовая ответственность, гражданское правонарушение.

*Термины «случай», «случайность», «непреодолимая сила» активно применяются как цивилистической доктриной, так и законодательной и правоприменительной практикой. Указанные категории не всегда единообразно понимаются в различных отраслях права, что также препятствует их правореализации и приводит к законодательным юридико-техническим ошибкам. Настоящая статья посвящена определению содержания понятий случая, случайности и непреодолимой силы в их взаимосвязи и взаимозависимости на основе существующей научной доктрины и актуальной судебной практики.*

Понятие случая (казуса) как невиновного причинения вреда глубоко исследовано в теоретико-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой науках, содержится в соответствующем отраслевом законодательстве.

В ГК РФ также содержится норма-дефиниция невиновности, однако она никак не согласуется с аналогичными понятиями в теории права и других отраслях права. В гражданском праве невиновность лица при неисполнении обязательства определяется через понятие юридически значимого бездействия: «лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства» (п. 1 ст. 401 ГК РФ).

В правоприменительной практике сложился подход, согласно которому случайное причинение вреда связано с ответственностью при отсутствии вины: «Лицо, осуществляющее повышенно опасную для окружающих деятельность, отвечает и при отсутствии вины, в том числе и за случайное причинение вреда» [12].

Аналогичный подход мы видим и в гражданско-правовой литературе: учитывая специфику деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих, возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности, базируется не на системе вины, а на системе риска. Неблагоприятные имущественные последствия даже случайного причинения вреда источником повышенной опасности возлагаются на владельца этого источника [22].

Нередко термин «случай» в гражданском праве используют в общеупотребительном значении, для описания любых обстоятельств, не охватываемых волей лица.

При таком подходе случай охватывает и обстоятельства непреодолимой силы: «Если ответственность должника строится на началах его вины, то он освобождается от ответственности, если будет доказано, что обязательство нарушено случайно, т. е. вследствие обстоятельств, которые не могут быть вменены ему в вину (например, в случае невозможности исполнения договорного обязательства по причине непреодолимой силы или стихийного бедствия, в частности, если поставщик не смог вовремя отгрузить покупателю товары в предусмотренном договором количестве из-за наводнения или сильной бури, забастовки или военных действий и т. д.)» [7, с. 13].

Иногда под случаем понимают отсутствие в причинении вреда вообще чьей-либо вины: «случаем можно признать произошедшее против воли сторон обязательства событие или действие, которое никому не может быть вменено в вину» [1, с. 102].

Указанные теоретические суждения ставят два важных вопроса: как случай соотносится с непреодолимой силой и об отсутствии вины каких лиц должна идти речь при казусе?

Взаимосвязь терминов «случай» и «непреодолимая сила» берет свое начало в римском частном праве, в котором различали простой случай (casus) и непреодолимую силу (casus maior) – непредотвратимый случай, которому невозможно противостоять (землетрясение, оползень земли, обвал, кораблекрушение, нападение разбойников, пиратов и неприятеля). В обеих ситуациях речь шла об отсутствии вины должника: «Случай есть техническое выражение для гибели или повреждения вещи, происшедших без вины