

# КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА О ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

В. И. ГУЦУЛЯК,

доктор юридических наук, профессор,  
Академия публичного управления при  
Президенте Республики Молдова

## SUMMARY

*On October 24<sup>th</sup> 2008, the Contravention of Law of the Republic of Moldova was adopted, which was promulgated on the 29<sup>th</sup> of December, 2008, published on the 16<sup>th</sup> of January 2009 and to be in force starting with the 31<sup>st</sup> of May 2009.*

*The new Contravention of Law has many priorities compared to the previous one but there are some vaguenesses, as well. They refer in particular to the juridical device of the application of legal proposition. This article contains a juridical analysis on the new law according to which a number of improved recomandations are suggested.*

*(Окончание. Начало в № 3-4/2009)*

Книга вторая Кодекса о правонарушениях<sup>1</sup> озаглавлена: „Производство о правонарушениях”<sup>2</sup>. Данная часть закона содержит в себе юридический механизм реализации предписаний материальных норм права, содержащихся в Особенной части Книги первой указанного закона. Именно данный юридический механизм предопределяет в значительной мере эффективность закона, своевременность его воздействия на противоправные посяательства на социальные ценности, охраняемые материальными нормами права.

Проанализировав новый закон, исходя из анализа науки и практики правоприменительной деятельности в сфере борьбы с административными

правонарушениями, констатируем тот факт, что и в Книге второй Кодекса, также как и в первой, существует, на наш взгляд, много неточностей, дискуссионных моментов, а, порой, и юридических коллизий. Выделим только некоторые из них.

1. Полагаем важным и необходимым с точки зрения юридического содержания, изменение наименования Книги второй закона. Нынешнее наименование „Производство о правонарушениях” представляет собой ошибочный, на наш взгляд, вариант перевода наименования данной Книги с государственного языка: „Cartea a doua. Procesul contravențional”. Во-первых, „proces” - означает процесс, а не производство. Второе понятие является составной частью первого, его

разновидностью. Во-вторых, термин «*contraventional*» является производным понятия „*contraventie*“, которое, в свою очередь, может быть переведено как „административное правонарушение“, а не как „правонарушение“. Следовательно, название указанной книги „Производство по делам об административных правонарушениях“, по нашему мнению, в большей мере отражало бы содержание данной части закона. Именно так данная часть Кодекса об административных правонарушениях названа в Армении, Белоруссии, Российской Федерации, Киргизии, на Украине и в других странах СНГ.

2. Полагаем необходимым и целесообразным уточнение перечня участников производства по делам об административных правонарушениях<sup>3</sup> (глава II Книги второй КоАП РМ).

В анализируемом законе ни административные комиссии, ни судебные инстанции не признаны в качестве участников производства. Данное обстоятельство, по нашему мнению, является дискуссионным, так как оба названных органа уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать решения по ним, а, значит, активно участвуют в производстве. Более того, в случае, когда решение по делу обжаловано, производство по делу не может быть завершено без участия в нём судебной инстанции, так как рассмотрение жалобы (в том числе кассационной) на решение по делу об административном правонарушении является исключительной компетенцией соответствующей судебной инстанции (ст. 448 и 465 КоАП РМ).

3. Нуждается в конкретизации (уточнении) вопрос о компетенции органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В качестве аргумента нашего мнения обратимся к анализу компетенции прокурора (ст. 396 КоАП РМ). Санкция, как ст. 312 „Злоупотребление властью или служебным положением“, так и ст. 313 „Превышение власти или служебных полномочий“, предусматривает: „Влечёт наложение штрафа в размере от 50 до 150 условных единиц с лишением права (*подч. нами*) занимать определённые должности или права осуществлять определённую деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года“. Следовательно, прокурор, при рассмотрении дела, не может не применить в качестве дополнительной меры наказания „лишение права занимать определённые должности или права осуществлять определённую деятельность“. Однако применение этих мер административного наказания, согласно ст. 395 КоАП РМ, является исключительной компетенцией суда. Обосновано возникает вопрос: „Может ли рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 312-313 КоАП РМ, являться компетенцией прокурора или нет?“ Полагаем, что в данной редакции названных материальных норм нет.

И ещё один аргумент нашей позиции. Диспозиция части (2) ст. 353 КоАП РМ, правонарушение, рассмотрение которого относится к компетенции прокурора, предусматривает: „Оказание

сопротивления прокурору, офицеру по уголовному преследованию, офицеру информации и безопасности, сотруднику органов внутренних дел, другому лицу, находящемуся при исполнении должностных обязанностей или общественного долга по обеспечению безопасности государства, поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью". Значит, довольно часто, при констатации события правонарушения, предусмотренного данной материальной нормой права, прокурор может иметь процессуальный статус „потерпевшего” (ст. 387 КоАП РМ), то есть является заинтересованной стороной производства. Исходя из данной констатации, полагаем, что рассмотрение дел данной категории не может относиться к компетенции прокурора, тем более что санкция данной статьи предусматривает наказание в виде ареста.

4. Считаю дискуссионным наименование главы пятой „Меры процессуального принуждения” из следующих соображений:

а) меры, предусмотренные в ст. 432 данной главы КоАП РМ, применяются не как реакция государства и общества на противоправное поведение конкретного субъекта, а в целях обеспечения всестороннего и объективного осуществления производства по делу. В целях установления объективной истины относительно всех обстоятельств содеянного;

б) эти меры применяются не только к лицу, совершившему административное правонарушение, но и к другим участникам производства, которые уважительно относятся к предписаниям

материальных норм анализируемого закона и не вступают в правоотношения конфликтного характера. Однако игнорируют свои обязательства, вытекающие из предписаний процессуальных норм, например, привод (ст. 437 КоАП РМ) может применяться, согласно закону, только по отношению к свидетелю или потерпевшему, которые не посягают на социальные ценности, охраняемые материальными нормами права;

в) в случаях, когда производство по делу будет прекращено за отсутствием события правонарушения (объект и объективная сторона) либо за отсутствием вины, уже примененные меры принуждения не будут иметь каких-либо юридических последствий и, тем более, не могут являться мерой государственного принуждения за нарушение предписаний материальной нормы права.

Исходя из вышеизложенного, полагаю, что данная глава могла бы быть именована: „Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях”. Такое наименование, по нашему мнению, в большей мере соответствовало бы юридической природе данных мер.

При таком подходе к наименованию названной главы, „принуждение”, как метод управления в сфере борьбы с делинквентностью, имело бы логически завершенную структуру, состоящую из четырёх блоков мер:

- административно-предупредительные меры, применяемые в целях предупреждения (недопущения) совершения административных правонарушений;

- меры административного

пресечения, применяемые в целях констатации конкретного противоправного поведения, его прерывание для минимизации возможных вредных последствий;

- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в целях обеспечения всестороннего и объективного осуществления производства, установления объективной истины содеянного;

- административные санкции, применяемые как мера административного наказания за виновное посягательство на социальные ценности, охраняемые материальными нормами КоАП РМ.

Также считаем необходимым уточнить перечень данных мер. По нашему мнению, в перечень мер обеспечения производства, наряду с теми, что предусмотрены ст. 432 КоАП РМ - *задержание; привод, отстранение от управления транспортного средства; задержание и доставка транспортного средства на стоянку; медицинское освидетельствование на состояние опьянения, вызванного алкоголем или другими веществами* - должны быть включены дополнительно *осмотр места происшествия; обыск; изъятие вещей и документов; личный обыск*.

5. Полагаем целесообразным уточнить содержание юридических норм, предусматривающих задержание (ст. 433 КоАП РМ) и сроки задержания (ст. 435 КоАП РМ). По нашему мнению, и в этой части анализируемого закона имеются определённые недочёты. Например, в качестве одного из оснований задержания (ст. 433 ч.(1) п.

а) КоАП РМ), закон предусматривает совершение явного правонарушения, за которое кодексом предусмотрено наказание в виде ареста. А если правонарушение, за совершение которого в качестве санкции виновно предусмотрен административный арест, не является явным, а установлено в процессе разрешения конкретной жалобы? Данное обстоятельство является юридическим основанием для задержания или нет? Тем более, что анализируемый закон в отличие от ныне действующего не предусматривает такой меры пресечения как „доставление правонарушителя” (ст. 245 КоАП РМ, 1985 г.). Согласно новому Кодексу, изначально является задержание (ст. 433 КоАП РМ), которое, в последующем, предполагает доставление задержанного.

Вторым юридическим основанием задержания, предусмотренного той же юридической нормой (ст. 433 ч. (1) п. б) КоАП РМ) является „невозможность установления личности лица, в отношении которого возбуждено производство о правонарушении, если исчерпаны все меры к установлению личности”. Отталкиваясь от содержания термина „задержание”, справедливо возникает вопрос: „В течение времени необходимого для принятия исчерпывающих мер по установлению личности лица, совершившего правонарушение, оно считается задержанным или нет?”

Не менее значимой является проблема компетенции производства задержания. Если данное действие относится только к компетенции МВД,

Пограничной службы и Таможенной службы (ст. 433 ч. (2) КоАП РМ), значит остальные констатирующие субъекты (всего 21), согласно закону, не наделены компетенцией производства задержания. И в данном случае возникает ещё один вопрос: „В течение периода, необходимого для констатации события правонарушения каким-либо из упомянутых констатирующих субъектов, лицо, совершившее данное правонарушение, считается задержанным или нет?”.

6. Полагаем, что нуждается в конкретизации вопрос об участии в судебном заседании различных участников производства (ст. 455 КоАП РМ). Позиция законодателя в этой части, по нашему мнению, является спорной, а некоторые предписания указанной нормы не отвечают принципам законности, целесообразности и неотвратимости наказания за содеянное. Содержание ст. 455 КоАП РМ порождает много вопросов, а именно:

6.1. Часть (2) ст. 455 КоАП РМ предусматривает: „Присутствие констатирующего субъекта в судебном заседании по делу о правонарушении является обязательным (*подч. нами*). Неявка без уважительных причин констатирующего субъекта, вызванного в установленном законном порядке и заблаговременно не уведомившего судебную инстанцию о невозможности явки, влечёт прекращение производства (*подч. нами*), с вынесением при необходимости частного определения”. Но целесообразно ли обязательное присутствие констатирующего субъекта при рассмотрении

каждого дела об административном правонарушении? Какие людские ресурсы со стороны констатирующих субъектов будут необходимы для реализации предписаний части (2) ст. 455 КоАП РМ? Каковы будут материальные затраты государства, связанные с обязательным присутствием констатирующего субъекта при рассмотрении каждого дела?

6.2. Будет ли законным и целесообразным прекращение производства по делу об административном правонарушении, в связи с неявкой в судебное заседание констатирующего субъекта? В данном случае лицо, в отношении которого было возбуждено производство, бесспорно, будет удовлетворено. А как быть относительно прав потерпевшего (если таковой есть)? В какой мере будут реализованы интересы общества и государства в данном случае? Почему, по вине одного нерадивого чиновника, должно прекращаться производство по делу? Соответствует ли данная часть нормы права принципу „неотвратимости наказания за виновное совершение административного правонарушения?”

6.3. Считаем, что весьма спорным и противоречивым является содержание части (5) ст. 455 КоАП РМ, которая предписывает: „Если за совершенное правонарушение предусмотрено наказание в виде ареста за правонарушение, участие в судебном заседании лица, совершившего правонарушение, является обязательным, кроме случая его умышленной неявки (*подч. нами*)”. А как быть в данном случае? Рассматривать дело без присутствия лица, привлекаемого к административной ответственности,

или нет? Почему данное лицо не может быть доставлено приводом? Тем более, что оно, проигнорировав законное распоряжение судебной инстанции и умышленно не явившееся в судебное заседание, совершило ещё одно административное правонарушение, предусмотренное ст. 336 КоАП РМ. В ныне действующем Кодексе позиция законодателя является абсолютно чёткой. Часть (2) ст. 254 КоАП РМ (1985 г.) предусматривает: „При рассмотрении дел об административном правонарушении, присутствие лица привлекаемого к административной ответственности, обязательно. В случае его уклонения от явки по вызову органа внутренних дел или народного судьи, это лицо может быть подвергнуто приводу органом внутренних дел (полиции), *(подч. нами)*”.

7. Некоторые юридические нормы (ст. 31 ч. (2), ст. 395 ч. (2), ст. 462 ч. (5) КоАП РМ) предусматривают применение „мер безопасности”. Однако, из содержания закона нет ясности, каково содержание данного термина, какие меры имеет в виду законодатель? Некоторое прояснение его содержания вытекает из предписания ст. 431 КоАП РМ „Вещественные доказательства”, часть (4) которое предписывает: „При рассмотрении дела о правонарушении судебная инстанция решает вопрос в отношении вещественных доказательств согласно положениям ст. 106 Уголовного кодекса и ст. 162 Уголовно-процессуального кодекса, применяемым к производству о правонарушении соответствующим образом *(подч. нами)*”.

Однако механизм администрирования вещественными доказательствами (в том числе механизм применения мер безопасности) в уголовном праве ясен. Уголовный кодекс (материальное право), в главе X, предусматривает в качестве мер безопасности: помещение в психиатрическую больницу (ст. 100 УК РМ); применение принудительных мер медицинского характера к алкоголикам и наркоманам или установление над ними попечительства (ст. 103 УК РМ); применение принудительных мер воспитательного характера (ст. 104 УК РМ); высылка (ст. 105 УК РМ); специальная конфискация (ст. 106 УК РМ). В свою очередь, Уголовно-процессуальный кодекс (процессуальное право) предусматривает механизм реализации (применения) материальных норм и в главе четвёртой предусматривает механизм администрирования вещественными доказательствами (ст. 162 „Решения в отношении вещественных доказательств, выносимые при разрешении уголовных дел”), а в главе пятой предусмотрены меры процессуального принуждения.

Что касается административно-деликтного права, то ни в Книге первой КоАП РМ (материальное право), ни в Книге второй (процессуальное право) меры безопасности (включая специальную конфискацию или меры воспитательного характера, применяемые к несовершеннолетним, упомянутые в части (14) ст. 443 КоАП РМ), не предусмотрены. И только в Общей части Книги второй КоАП РМ в главе пятой предусмотрены „Меры процессуального принуждения”, но и тут

„специальная конфискация” и „меры воспитательного характера” не предусмотрены.

Исходя из вышесказанного, по нашему мнению, ответ на вопрос, какова процедура применения в административном производстве предписаний ст. 106 УК РМ и ст. 162 УПК РМ, будет получен, в будущем, в результате анализа судебной практики или в результате изменения анализируемого закона, которое, по нашему убеждению, неизбежно.

8. Считаем, что нуждается в уточнении и содержание главы VIII „Обычный порядок обжалования. Кассационное обжалование”.

8.1. Часть (1) ст. 467 КоАП РМ предписывает, что судебное решение по делу о правонарушении может быть обжаловано в кассационном порядке, в зависимости от обстоятельств, правонарушителем, констатирующим субъектом, потерпевшим, прокурором. По нашему мнению, данным правом дополнительно должны быть наделены законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности и потерпевшего, а также представители юридических лиц, привлеченных к административной ответственности.

8.2. Статья 468 ч. (1) КоАП РМ предусматривает, что судебное решение по делу о правонарушении может быть обжаловано в кассационном порядке в 15-дневный срок. Однако, в норме не указано, с какого момента он начинается истекать. По нашему мнению, является бесспорным тот факт, что истечение указанного срока должно начинаться с

момента ознакомления заинтересованных лиц производства по делу об административном правонарушении с принятым решением.

8.3. Оставляет желать лучшего редакция ст. 466 КоАП РМ „Основания обжалования в кассационном порядке”. Во-первых, полагаем, что исчерпывающее перечисление оснований обжалования судебного решения нецелесообразно. Апелляционная Палата должна быть наделена правом, по своему усмотрению, признавать определённые обстоятельства в качестве оснований обжалования решения суда первой инстанции. Во-вторых, в данной норме права (как равно и во многих других) законодатель употребляет термин „правонарушитель” (который является переводом с государственного языка термина „contravenient”). Представляется, что и данная позиция законодателя является спорной, так как лицо, совершившее административное правонарушение, обретает юридический статус „правонарушитель” (contravenient), только с момента вступления в законную силу решения о привлечении его к административной ответственности. На стадии производства, предусмотренной в указанной норме права, судебное решение по делу об административном правонарушении ещё не обрело юридическую силу. Производство по делу ещё не завершено, лицо, привлекаемое к административной ответственности, ещё может воспользоваться своим правом на обжалование, а значит, именовать его правонарушителем (contravenient) неправомерно.

Полагаем, что изложенных

предложений относительно качества „Кодекса Республики Молдова о правонарушениях” достаточно для того,

чтобы уполномоченные на то органы заинтересовались данной проблемой.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- <sup>1</sup> Далее по тексту. Кодекс об административных правонарушениях.  
<sup>2</sup> Далее по тексту. Производство по делам об административных правонарушениях.  
<sup>3</sup> Далее по тексту будет употребляться термин „производство”.

*Представлен: 10 ноября 2009 г.*

*Рецензенты: Андрей СМОКИНЭ, доктор хабилитат права, профессор.*

*Штефан СТАМАТИН, доктор права, доцент.*

*E- mail: gutuleac24@mail. md      yolantavictoria@yahoo.com*