



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПОРЯДКА ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Б. СОСНА,
доктор права

SUMMARY

The autor talks about some of the problema of administrative responsibility.

* * *

В публикуемой статье автор рассказывает о некоторых проблемах порядка применения административной ответственности.

Административная ответственность – это «ответственность физических и юридических лиц за совершение административного правонарушения; одна из форм юридической ответственности, менее строгая, чем уголовная ответственность» [1].

Под административным правонарушением принято понимать «посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» [2].

Административное правонарушение является юридическим фактом, т.е. обстоятельством, при котором возникает правоотношение [3].

Правонарушение порождает правоотношение, т.е. урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого наделены субъективными правами и обязанностями.

Участниками административного правоотношения являются, с одной стороны, государство в лице констатирующего субъекта, которое имеет право применить к другому участнику правоотношения – правонару-

шителю предусмотренную законом санкцию.

Другим участником правонарушения является правонарушитель – физическое или юридическое лицо, которое обязано претерпеть неблагоприятные последствия правонарушения.

Административная ответственность и порядок её применения установлена Кодексом Республики Молдова о правонарушении (в дальнейшем Кодекс) № 218-XVI от 24 октября 2008 года [4] и другими законами.

Ответственность за административные правонарушения предусмотрена следующими главами (разделами) Кодекса:

Порядок применения административных наказаний установлен ст. ст. 47-373 Кодекса.

Процесс применения административного наказания состоит из следующих этапов:

- 1) составление протокола о правонарушении;
- 2) назначение административного наказания;
- 3) обжалование административного наказания;

4) исполнение решения о назначении административного наказания.

Составление протокола о правонарушении является первым этапом процесса применения административного наказания, ибо протокол является доказательством совершения правонарушения.

При этом протокол о правонарушении должен быть составлен уполномоченным на это органом, а его форма и содержание должны соответствовать требованиям ст. ст. 384, 387 и 443 Кодекса.

Протокол о правонарушении должен быть составлен уполномоченным на это должностным лицом. Констатирующим субъектом является представитель органа публичной власти, разрешающий в пределах своей компетенции дело о правонарушении в установленном настоящим кодексом порядке (часть 1 ст. 385 Кодекса).

Констатирующим субъектом назначается наделенный полномочиями по констатации правонарушения и/или назначению наказания служащий органов, указанных в статьях 400–423 (часть 2 ст. 385 Кодекса).

Протокол о правонарушении составляется должностным лицом, уполномоченным на это

констатирующим субъектом.

При этом определенные должностные лица уполномочены и составлять протоколы об определенных правонарушениях, и рассматривать эти дела, и назначать наказания.

Так, согласно части (1) ст. 400 Кодекса правонарушения, предусмотренные статьями 47–54, 69–71, 73, 74, частью (8) статьи 77, статьей 78, частями (1), (2), (4) статьи 79, статьями 85–87, 89–91, 96, 97, 98–107, 159, 160, 176, 191, 197, 201–203, 205, 216, 220–226, 228–245, 265, 267, пунктами 1)–4), 6)–13) статьи 273, статьей 274, частями (1), (4), (5), (7) статьи 277, статьей 283, частями (1)–(3) статьи 284, статьями 285, 286, частью (2) статьи 299, статьями 321, 325, 326, 334, 338–343, 354–363, частями (1)–(5) статьи 364, статьей 365, рассматриваются органами внутренних дел.

Согласно части (2) ст. 400 Кодекса рассматривать дела о правонарушениях и назначать наказания в пределах своих полномочий вправе начальники управлений и их заместители, комиссары полиции и их заместители, начальники отделений полиции, начальники полицейских участков, начальники полицейских постов, старшие участковые инспектора и участковые инспектора полиции, а равно начальники линейных постов полиции, а по нарушениям транспортного режима и правил дорожного движения – также сотрудники дорожной полиции.

По нашему мнению, следует сократить перечень должностных лиц, наделенных правом назначать наказания, исключив из части (2) ст. 400 Кодекса старших участковых инспекторов и участковых инспекторов полиции, т.к. практика показала, что эти лица довольно часто

выносят незаконные решения, впоследствии отменяемые судебными инстанциями. Как правило, констатирующие субъекты составляют протоколы о правонарушениях, а рассматривают дела и назначают наказания административная комиссия или судебные инстанции.

Так, согласно части (1) ст. 398 Кодекса административная комиссия рассматривает дела о правонарушениях, предусмотренных статьями 62, 75, 76, 92, 108, 161–168, 170–175, 180, 181, 227 Кодекса.

Протокол о правонарушении является доказательством правонарушения.

Согласно части (1) ст. 440 Кодекса установление события правонарушения означает осуществляемую констатирующим субъектом деятельность по сбору и представлению доказательств наличия правонарушения, составлению протокола о правонарушении и назначению наказания за правонарушение или направлению при необходимости дела в судебную инстанцию или иной орган для рассмотрения.

Правонарушение доводится до сведения констатирующего субъекта посредством жалобы или сообщения либо устанавливается им по собственной инициативе, когда обнаруживается совершение противоправного деяния или когда такое деяние выявляется в результате проверки, в соответствии со служебными обязанностями и в предусмотренных законом случаях.

Незамедлительно, а в случае невозможности – не позднее трех дней констатирующий субъект обязан проверить сведения и принять меры, предусмотренные настоящей главой.

Производство о правонарушении возбуждается только на

основании жалобы потерпевшего в случае правонарушений, предусмотренных статьями 69, 104–108.

Если при выявлении правонарушения или рассмотрении дела о нем устанавливается компетенция иного констатирующего субъекта, материалы передаются в тот же день согласно компетенции.

При обращении иных констатирующих субъектов сотрудник органов внутренних дел обязан оказывать им помощь в констатации правонарушения (части (2) – (6) ст. 440 Кодекса).

Согласно ст. 446 Кодекса протокол о правонарушении не составляется, если:

- а) лицо, в отношении которого возбуждено производство о правонарушении, не оспаривает совершение правонарушения и согласно уплатить на месте наложенный на него штраф взамен квитанции;
- б) наказание назначается в виде предупреждения;
- с) лицо освобождается от ответственности за правонарушение в соответствии со статьями 20–31.

Положения части (1) ст. 446 не применяются в следующих случаях:

- а) назначение основного наказания, предусмотренного настоящим кодексом, относится к компетенции судебной инстанции или, в случае двух основных наказаний, назначение одного из них, если констатирующий субъект находит нужным, относится к компетенции судебной инстанции;
- б) правонарушением причинен материальный ущерб;
- с) имеются вещественные доказательства, подлежащие конфискации в соответствии со статьей 106 Уголовного кодекса и статьей 162 Уголовно-процессуального кодекса;



д) совершены правонарушения, предусмотренные статьями 220–226 и 228–245.

Форма протокола о правонарушении утверждена приказом Министерства финансов РМ № 34 от 31 марта 2011 года [5].

Согласно ст. 442 Кодекса протокол о правонарушении является актом индивидуализации противоправного деяния и установления лица, его совершившего. Протокол составляется констатирующим субъектом на основе личных констатаций и собранных доказательств в присутствии лица, совершившего деяние, или в его отсутствие.

Не позднее 24 часов со времени составления протоколы о правонарушении регистрируются в журнале учета в порядке их составления и представления органу, представляемому констатирующим субъектом.

Возбужденное производство о правонарушении подлежит прекращению при наличии следующих обстоятельств:

а) отсутствие события правонарушения;

б) наличие одного из оснований, предусмотренных частью (3) статьи 3, частью (3) статьи 4, статьями 20–31;

в) смерть лица, подозреваемого в совершении деяния, кроме случая его реабилитации;

г) наличие по тому же факту и в отношении того же лица окончательного решения/постановления;

д) начало уголовного преследования по тому же факту.

Прекращение производства о правонарушении предполагает восстановление в правах лица, в отношении которого оно возбуждено (ст. 441 Кодекса).

Содержание протокола о правонарушении определено ст. 443 Кодекса.

В протоколе о правонарушении содержатся:

а) дата (число, месяц, год) и место составления;

б) должность, фамилия и имя констатирующего субъекта, наименование представляемого им органа;

в) фамилия, имя, место жительства, занятие правонарушителя, данные его удостоверения личности, а в случае юридического лица – его наименование, местонахождение, фискальный код, сведения о представляющем его физическом лице;

г) событие правонарушения, место и время его совершения, обстоятельства дела, имеющие значение для установления фактов и правовых последствий, оценка возможного ущерба, причиненного правонарушением;

д) юридическая квалификация деяния, материальная норма правонарушения и квалификация признаков состава правонарушения;

е) разъяснение правонарушителю и потерпевшему их прав и обязанностей, предусмотренных статьями 384 и 387;

ж) замечания и доказательства, представляемые в свою защиту правонарушителем, а также замечания и доказательства потерпевшего.

(2) Если правонарушитель является несовершеннолетним, в протоколе указываются также фамилия, имя, место жительства его родителей или других законных представителей.

(3) Если правонарушитель или потерпевший не владеет языком, на котором составлен протокол, ему обеспечивается помощь переводчика, сведения о котором вносятся в протокол.

(4) В протоколе описываются вещественные доказательства (указываются их форма, разме-

ры, цвет, вес, другие характеристики, позволяющие их индивидуализировать), указываются сведения о их владельце и при необходимости принятые меры по их использованию или хранению.

(5) Каждая страница протокола подписывается констатирующим субъектом, правонарушителем и потерпевшим (при наличии последнего).

(6) Факт отсутствия правонарушителя или его отказ подписать протокол отмечается в протоколе и удостоверяется подписями не менее двух свидетелей с указанием сведений о них.

(7) Не допускаются исправления, дополнения, другие изменения в протоколе. В случае необходимости подобных действий составляется новый протокол, в котором делается соответствующая запись.

(8) В случае установления правонарушения, предусмотренного главой XIII книги первой, с помощью сертифицированных или утвержденных и поверенных технических средств констатирующий субъект может после установления личности водителя транспортного средства составить протокол и в отсутствие правонарушителя.

(9) Резолютивная часть протокола должна содержать решение констатирующего субъекта о назначении наказания за правонарушение, или о передаче дела в судебную инстанцию с рекомендацией, если находит нужным, относительно наказания, или о прекращении дела, а также сроки обжалования решения в судебную инстанцию.

(10) Если норма о правонарушении предусматривает начисление штрафных очков или вменяемое в вину правонарушение предполагает накопление 15 штрафных очков, в резолютив-

ной части протокола делается соответствующая отметка.

(11) При принятии решения о назначении наказания в резолютивной части протокола отмечается факт доведения до сведения правонарушителя его права внести половину суммы штрафа в случае его уплаты в течение не более 72 часов после наложения.

(12) В случае решения о передаче дела о правонарушении в судебную инстанцию констатирующий субъект направляет ей протокол и материалы дела.

(13) По просьбе правонарушителя и потерпевшего им выдается копия протокола. В случае составления протокола в отсутствие правонарушителя последний получает копию протокола в соответствии с частью (6) статьи 382.

(14) В случае, предусмотренном частью (2) статьи 16, констатирующий субъект направляет материалы дела о правонарушении в орган местного публичного управления по делам несовершеннолетних и при необходимости может ходатайствовать перед судебной инстанцией о применении к несовершеннолетнему принудительной меры воспитательного характера в соответствии со статьей 104 Уголовного кодекса.

Согласно ст. 445 Кодекса неуказание в протоколе о правонарушении сведений и фактов, предусмотренных статьей 443 Кодекса, влечет недействительность протокола о правонарушении.

Порядок обжалования протокола о правонарушении и решения о назначении наказания, принятого несудебным органом, установлен ст. 448 Кодекса.

В течение 15 дней со дня уведомления о составлении протокола о правонарушении право-

нарушитель, потерпевший или их представитель, прокурор вправе обжаловать его в судебную инстанцию, в районе деятельности которой находится представляемый констатирующим субъектом орган.

Жалоба на протокол о правонарушении подается в представляемый констатирующим субъектом орган. Не позднее трех дней со дня подачи жалобы констатирующий субъект направляет жалобу и материалы дела о правонарушении в судебную инстанцию.

Подача жалобы приостанавливает исполнение наказания, назначенного в протоколе.

Лицо, обжалующее решение о назначении наказания за правонарушение, освобождается от уплаты государственной пошлины.

Решение по делу о правонарушении может быть обжаловано в течение 15 дней со дня его вынесения или уведомления о нем. В случае пропуска этого срока по уважительным причинам лицо, в отношении которого вынесено решение, восстанавливается в этом праве по его заявлению органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать жалобу.

Суды первой инстанции рассматривают дела о правонарушениях согласно ст. 395 Кодекса, а также жалобы на решения внесудебных органов.

Рассмотрение дел о правонарушениях судами первой инстанции регулируется ст. ст. 452-463 Кодекса.

Рассмотрение дела о правонарушении производится судебной инстанцией в открытом заседании, устно, непосредственно и на основе состязательности сторон.

В трехдневный срок со дня поступления дела о правонару-

шении в судебную инстанцию судья проверяет его подсудность и в зависимости от обстоятельств:

а) распоряжается о направлении дела о правонарушении согласно компетенции;

б) назначает дату рассмотрения дела о правонарушении, распоряжается о вызове сторон и других участников судебного заседания, принимает иные меры для его успешного проведения.

Дело о правонарушении рассматривается в 30-дневный срок со дня поступления в судебную инстанцию.

При наличии разумных оснований судья мотивированным определением может продлить срок рассмотрения дела на 15 дней.

В случае задержания лица в соответствии со статьями 376 и 433 рассмотрение дела о правонарушении производится в срочном и первоочередном порядке.

По нашему мнению, часть (3) ст. 454 Кодекса, согласно которой в случае задержания лица в соответствии со статьями 376 и 433 рассмотрение дела о правонарушении производится в срочном и первоочередном порядке, следует изменить, установив, что такие дела должны быть рассмотрены в день их поступления в суд.

Согласно части (1) ст. 455 Кодекса судебное заседание по делу о правонарушении проводится с вызовом сторон в установленном настоящим кодексом порядке.

Порядок вызова в орган, уполномоченный рассматривать дело о правонарушении, установлен ст. 382 Кодекса.

Вызовом является процессуальное действие, которым орган, уполномоченный рассматривать



дело о правонарушении, обеспечивают явку лица для нормального осуществления производства о правонарушении.

Вызов осуществляется письменной повесткой, которая вручается уполномоченным на то лицом или направляется по почте.

Вызов осуществляется с таким расчетом, чтобы вызываемое лицо получило повестку не менее чем за пять дней до дня, когда оно должно явиться в соответствующий орган.

Лицо обязано явиться в указанные в повестке день, час и место. В случае невозможности явки лицо обязано уведомить об этом соответствующий орган с указанием причины.

В случае неуведомления органа о невозможности явки в указанные в повестке день, час и место или в случае необоснованной неявки на лицо может быть наложен судебный штраф или оно может быть подвергнуто приводу.

Процессуальное действие по вызову в ходе производства о правонарушении осуществляется в соответствии со статьями 237–242 Уголовно-процессуального кодекса.

Уведомление лица о процессуальных актах осуществляется согласно правилам вызова (ст. 382 Кодекса).

По нашему мнению, часть (2) ст. 382 Кодекса следует изменить, установив, что письменная повестка направляется по почте заказным письмом с уведомлением о вручении.

Такой порядок вызова в суд установлен частью (1) ст. 105 ГПК РМ.

Европейский суд по правам человека также считает надлежащим только вызов, направленный по почте заказным письмом с уведомлением о вручении.

Согласно части (2) ст. 455 Кодекса присутствие констатирующего субъекта в судебном заседании по делу о правонарушении является обязательным. Неявка без уважительных причин констатирующего субъекта, вызванного в установленном законом порядке и заблаговременно не уведомившего судебную инстанцию о невозможности явки, влечет прекращение производства о правонарушении с вынесением при необходимости частного определения.

При рассмотрении судом первой инстанции дела о правонарушении составляется протокол судебного заседания по делу о правонарушении, который должен соответствовать ст. 459 Кодекса, и выносится решение, которое должно соответствовать ст. 462 Кодекса.

Судебное решение может быть обжаловано в кассационном порядке в соответствии со ст. ст. 465–474 Кодекса и может быть обжаловано в ревизионном порядке в соответствии со ст. 475–477 Кодекса.

Основания обжалования судебного решения в кассационном порядке предусмотрены ст. 466 Кодекса.

Судебные решения по делам о правонарушениях могут быть обжалованы в кассационном порядке с целью исправления правовых ошибок по следующим основаниям:

а) не были соблюдены положения, регламентирующие материальную компетенцию или компетенцию по статусу лица;

б) судебное заседание не было открытым;

в) рассмотрение дела состоялось без вызова в установленном законом порядке одной из сторон либо без участия одной из сторон, которая, будучи вызвана в установленном законом

порядке, не смогла явиться и уведомить судебную инстанцию об этом;

д) обжалуемое решение не содержит мотивов, на которых оно основывается, либо его обоснование противоречит резолютивной части решения, либо резолютивная часть изложена неясно, либо резолютивная часть составленного решения не соответствует резолютивной части, оглашенной после совещания суда;

е) отсутствуют признаки состава правонарушения или судебная инстанция вынесла обвинительное решение в отношении иного деяния, чем то, которое вменяется в вину правонарушителю, за исключением случаев юридической переквалификации его действий на основании более мягкого закона;

ф) правонарушитель наказан за совершение деяния, не предусмотренного настоящим кодексом;

г) наказание применено в иных, чем предусмотренные законом, пределах либо не соответствует совершенному деянию или личности правонарушителя;

h) правонарушитель ранее был привлечен к ответственности за данное деяние, либо имеется причина, устраняющая ответственность за правонарушение, либо применение наказания устранено новым законом или аннулировано актом амнистии, либо наступила смерть правонарушителя, либо стороны примирились в предусмотренном законом случае;

и) совершенному деянию была дана ошибочная юридическая квалификация;

ж) принят более благоприятный для правонарушителя закон;

к) Конституционный суд признал неконституционным положение примененного закона;

л) международная судебная инстанция решением по другому делу установила нарушение на национальном уровне прав и свобод человека, которое может быть устранено и по соответствующему делу.

Как видно из содержания ст. 466 Кодекса, основания кассационного обжалования изложены недостаточно четко и неполно.

По нашему мнению, статью 466 Кодекса следует дополнить основаниями, предусмотренными частью (3) ст. 3, частью (3) ст. 4, ст. 20-31 Кодекса и ст. 415 Кодекса, т.к. согласно ст. 461 Кодекса эти обстоятельства являются основаниями для прекращения производства о правонарушении.

Исполнение судебных решений регулируется ст. ст. 470, 478-480 Кодекса.

Согласно части (1) ст. 478 Кодекса обращение судебного решения к исполнению возлагается на судебную инстанцию, рассмотревшую дело в первой инстанции.

Согласно части (2) ст. 478 Кодекса в 10-дневный срок со дня обретения решением окончательного характера председатель судебной инстанции направляет распоряжение об исполнении судебного решения вместе с копией окончательного решения органу, на который в соответствии с положениями исполнительного законодательства возлагается приведение решения в исполнение. Если дело было рассмотрено в кассационном порядке, к копии решения прилагается копия определения кассационной инстанции.

Часть (2) ст. 478 Кодекса не дает определения понятия «окончательное решение», что

может ввести в заблуждение, если исходить из определения, содержащегося в по нашему мнению, а) части (1) ст. 254 Кодекса.

При этом часть (2) ст. 478 Кодекса в определенной мере противоречит части (1) ст. 470 Кодекса, согласно которой кассационная жалоба на судебное решение по делу о правонарушении приостанавливает его исполнение, за исключением наказания в виде ареста за правонарушение.

По нашему мнению, часть (2) ст. 478 Кодекса надо изменить, установив, что распоряжение об исполнении судебного решения направляется вместе с копией вступившего в законную силу судебного решения.

Исходя из прямого смысла части (1) ст. 470 Кодекса, исполнению подлежит только вступившее в законную силу решение суда по делу о правонарушении.

Порядок принудительного исполнения решений о применении административных наказаний регулируется частью (5) ст. 30, частью (3) ст. ст. 448, 470, 478-480 Кодекса РМ о правонарушениях, исполнительным кодексом РМ № 443-XV от 24.12.2004 года – Книга первая (в редакции закона РМ № 143 от 02.07.2010) и др. законами.

Согласно п. с) ст. 11 Исполнительного кодекса РМ, исполняются в соответствии с Исполнительным кодексом решения (определения) по делам о правонарушениях, в том числе вынесенные констатирующими субъектами в соответствии с установленной законом компетенцией.

Согласно части (5) ст. 30 давность исполнения наказания 1 год.

Согласно части (3) ст. 448

Кодекса обжалование протокола приостанавливает исполнение наказания.

Согласно части (1) ст. 470 Кодекса кассационное обжалование приостанавливает исполнение наказания, за исключением наказания в виде ареста за правонарушение.

Литература

1. «Большой юридический словарь» под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004, стр.16.
2. «Большой юридический словарь» под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2005, стр.17.
3. «Большой юридический словарь» под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2005, стр. 652.
4. Официальный монитор РМ № 3-6 от 6 января 2009 года.
5. Официальный монитор РМ № 59-62 от 15 апреля 2011 года.