



CZU 342.9(478)

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА ТРЕБУЕТ ВАЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Борис СОСНА,

доктор права, и.о. профессора Европейского университета Молдовы, ведущий научный сотрудник ИЮПИ

Ремус МОРОЗ,

прокурор Хынчештского района

АННОТАЦИЯ

Автор анализирует Административный кодекс РМ, который вступит в силу с 1 апреля 2019 года, и сравнивает его нормы, которые противоречат отдельным нормам законов РМ «О подаче петиций» и «Об административном суде», которые должны утратить силу с 1 апреля 2019 года, и пытается доказать, что многие нормы Административного кодекса РМ противоречат ст. 20 Конституции РМ, гарантирующей право на свободный доступ к правосудию, и пункту 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, гарантирующей право на свободный доступ к правосудию, а также на справедливое судебное разбирательство.

Ключевые слова: Административный кодекс РМ, органы публичной власти, петиция, принципы административного производства, принципы административного судопроизводства.

THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA REQUIRES IMPORTANT CHANGES

B. SOSNA,

doctor of law. Professor of the European University of Moldova, Leading Researcher of IUPI

Remus MOROZ,

procurator mun. Hînceshti

ANNOTATION

The author analyzes the administrative code of the Republic of Moldova, which will come into force on April 1, 2019, and compares its norms, which contradict certain norms of the laws of the Republic of Moldova “on petitions” and “on administrative court”, which should become invalid on April 1, 2019, and tries to prove that many norms of the administrative code of the Republic of Moldova contradict article 20 of the Constitution, which guarantees the right to free access to justice, and paragraph 1 of article 6 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms of November 4, 1950, which guarantees the right to free access to justice.

Keywords: administrative code of the Republic of Moldova, public authorities, petition, principles of administrative proceedings, principles of administrative proceedings.

CODUL ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA NECESITĂ SCHIMBĂRI IMPORTANTE.

B. SOSNA,

doctor de drept, Profesor la Universitatea Europeană din Moldova, cercetător principal al ICJP

Remus MOROZ,

procuror raionului. Hîncești

REZUMAT

Autorul analizează Codul administrativ al Republicii Moldova, care va intra în vigoare la 1 aprilie 2019 și respectiv compară normele acestuia care contravin anumitor norme a legii RM „Cu privire la petiționare” și legii RM „Continciosului administrativ”, care vor fi abrogate de la 1 aprilie 2019 și încearcă să dovedească faptul că multe norme ale Codului administrativ al Republicii Moldova contravin și art. 20 din Constituția Republicii Moldova, care garantează dreptul la accesul liber la justiție, și paragrafului 1 al articolului 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950, care de asemenea garantează dreptul la accesul liber la justiție precum și dreptul la un proces echitabil.

Cuvinte-cheie: Codul administrativ al Republicii Moldova, autoritățile publice, petiția, principiile procedurilor administrative, principiile proceselor în contincios.



Актуальность темы заключается в том, что Административный кодекс Республики Молдова (далее – АК РМ) существенно ухудшает условия свободного доступа к правосудию, т.к., в частности, вводит сбор за подачу петиций и содержит нормы, противоречащие законам РМ, здравому смыслу, правилам логики, не говоря уже о нормах морали и нравственности.

Административный кодекс РМ в целях сокращения жалоб граждан на действия органов публичной власти ввел сбор за подачу петиций, чтобы граждане, права которых нарушены, платили сбор за то, что они подали петиции, а точнее – жалобы.

Изложение основного материала. АК РМ № 116 от 19 июля 2018 года состоит из четырех книг:

1. Книги первой. Общие положения, состоящая из 3 глав (ст. 1-43).

2. Книги второй. Административное производство, состоящая из глав I-IV (ст. 44-62), Раздела I и Раздела II, состоящего из 6 глав, Раздела III Процедура издания индивидуальных административных актов, состоящего из 4 глав (ст. 117-153), Раздела IV Административный договор (ст. 154-161), Раздела V Предварительное производство (ст. 162-169), Раздела VI Возобновление производства (ст. 179, Раздела VII Исполнение индивидуальных административных актов и административных договоров, состоящего из 3 глав (ст. 171-188).

3. Книги третьей. Административное судопроизводство, состоящей из 6 глав (ст. 189-256),

4. Книги четвертой. Заключительные и переходные положения (ст. 257-258).[1]

АК РМ содержит множество норм, которые не поддаются однозначному толкованию, а также нормы, которые явно затрудняют реализацию права на свободный

доступ к правосудию и реализацию права на справедливое судебное разбирательство.

АК РМ характеризуется многословием, оценочными понятиями, которые могут толковаться не единообразно, многочисленными противоречиями и нормами, которые нарушают права граждан на свободный доступ к правосудию. Законы РМ «О подаче петиций» и «Об административном суде», которые должны утратить силу с 1 апреля 2019 года, создают более благоприятные условия для реализации права на свободный доступ к правосудию и права на справедливое судебное разбирательство в разумный срок.

АК РМ имеет, по нашему мнению, следующие довольно существенные недостатки, которые будут затруднять его единообразное применение.

1. Недостаточно четко определены понятия «орган публичной власти», «петиция».

Согласно ст. 7 АК РМ органом публичной власти признаются любые учрежденные законом или иным нормативным актом организационная структура или орган, действующие в режиме публичной власти в целях реализации общественного интереса.

Определение понятия «общественный интерес» дано в ст. 18 АК РМ, согласно которой к сфере общественного интереса относятся правопорядок, демократия, обеспечение прав и свобод лиц, а также их обязанности, удовлетворение социальных нужд, осуществление полномочий органов публичной власти, их надлежащее функционирование в рамках закона.

Систематическое и логическое толкование статей 7 и 18 АК РМ даёт основание предполагать, что к органам публичной власти приравнены организации, оказывающие коммунальные и некоммунальные услуги.

Вывод. Во избежание раз-

личных толкований следовало бы дать более четкое определение понятиям «орган публичной власти» и «общественный интерес».

Легальное определение понятия «петиция» дано в части (1) ст. 9 АК РМ, согласно которой в целях настоящего кодекса под петицией понимается любое заявление, обращение или предложение, адресованное физическим или юридическим лицом органу публичной власти.

Согласно закону «О подаче петиций» № 190-ХІІІ от 19.07.1994 года, который утратит силу с 1 апреля 2019 года, петициями являются обращения, адресованные не только органам публичной власти, но и государственным предприятиям и частным предприятиям.

Предложение. По нашему мнению, ст. 9 АК РМ следует дополнить частью (1¹), в которой должно быть указано, что петицией является также любое обращение физического лица, адресованное предприятию, учреждению, организации.

2. Согласно части (3) ст. 40 АК РМ судебная инстанция может потребовать личной явки участников судопроизводства даже при наличии у них представителей.

Часть (3) ст. 40 АК РМ противоречит части (1) ст. 58 Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова (далее – ГПК РМ) № 225-ХV от 30.05.2003 года, согласно которой гражданская процессуальная дееспособность – это способность в полном объеме лично или через представителя осуществлять в суде процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности.[2]

Суд не должен иметь права требовать личной явки в суд участника гражданского процесса.

3. В части (1) ст. 61 АК РМ указано: «Орган публичной власти может устанавливать участ-



никам административного производства сроки для совершения определенных действий».

Вывод. По нашему мнению, часть 91) ст. 61 АК РМ следует отменить как противоречащую принципу разделения властей, установленного ст. 6 Конституции РМ, принятой 29.07.1994 года.[3]

Орган исполнительной власти не должен нарушать один из главных принципов правового государства – принцип разделения властей и, совмещая функции законодателя, устанавливая другим участникам административного производства сроки совершения определенных действий. Только законодатель имеет право регулировать отношения между органом публичной власти и другими участниками административного производства, в том числе и устанавливать сроки для совершения определенных действий. Совмещение органом публичной власти исполнительной и законодательной функции порождает злоупотребления и нарушения прав физических и юридических лиц. Орган публичной власти должен исполнять предписания закона в установленные законом сроки, а не устанавливать удобные для него сроки совершения определенных действий.

4. Сроки подачи предварительного заявления установлены частями (1) – (3) ст. 165 АК РМ, в соответствии с которыми предварительное заявление подается в 30-дневный срок со дня сообщения или вручения индивидуального административного акта либо отклонения петиции. Если орган публичной власти не рассмотрел заявление в предусмотренный настоящим кодексом срок, оно может быть подано в течение одного года по истечении срока.

Если индивидуальный административный акт не содержит информацию о порядке оспари-

вания или содержит неверную информацию, подача предварительного заявления допускается в течение одного года после сообщения или вручения административного акта либо отклонения петиции.

На ничтожность индивидуального административного акта можно ссылаться без обязанности соблюдения какого-либо срока.

Пропущенный срок может быть восстановлен в соответствии со ст. 65 АК РМ.

Согласно части (1) ст. 65 АК РМ в случае пропуска лицом по не зависящим от него обстоятельствам установленного законом срока таковой может быть восстановлен по заявлению данного лица. Вина законного или уполномоченного представителя считается виной представляемого.

Согласно части (2) ст. 65 АК РМ заявление о восстановлении пропущенного срока подается в 15-дневный срок после устранения препятствия. К заявлению прилагаются доказательства в подтверждение обосновывающих его фактов, а пропущенные действия подлежат совершению.

Согласно части (3) ст. 65 АК РМ по истечении шести месяцев после пропущенного срока заявление о восстановлении срока не может быть подано, а пропущенные действия не могут быть совершены, кроме случаев, когда это было невозможным до истечения одного года вследствие форс-мажорных обстоятельств.

Вывод. По нашему мнению, часть (3) ст. 65 АК РМ следует исключить как препятствующую реализации права на свободный доступ к правосудию.

В соответствии с частью (1) ст. 64 АК РМ орган публичной власти обязан рассмотреть заявление в соответствии со своей компетенцией и в установленный законом срок.

Данная норма является отсылочной, т.к. срок рассмотре-

ния предварительного заявления установлен частью (3) ст. 167 АК РМ, согласно которой срок рассмотрения предварительного заявления издающим органом публичной власти составляет 15 календарных дней. Положения частей (2)–(5) ст. 60 применяются соответствующим образом.

5. Сообщения в рамках административного производства регулируются ст. 96-114 АК РМ. Данные статьи либо дублируют ст. 100, 102, 103-108 ГПК РМ, либо противоречат им.

Согласно части (1) ст. 2 ГПК РМ порядок рассмотрения гражданских дел в судебных инстанциях общей юрисдикции и специализированных судебных инстанциях определяется Конституцией Республики Молдова, постановлениями и решениями Европейского суда по правам человека и постановлениями Конституционного суда, настоящим кодексом и другими органическими законами. Нормы гражданско-процессуального права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать основным положениям Конституции Республики Молдова и настоящему кодексу.

В статье 101 АК РМ указано: «В ночное время (с 22.00 до 06.00 часов), в воскресенье и в нерабочие праздничные дни вручение может осуществляться только с разрешения руководителя органа публичной власти, копия которого прилагается к вручаемому документу. Вручение с нарушением данных требований считается действительным, если получатель согласился его принять».

Вывод. По нашему мнению, ст. 101 АК РМ следует отменить как нарушающую ст. 28 Конституции РМ, согласно которой государство уважает и охраняет интимную, семейную и частную жизнь.

Согласно ст. 103 АК РМ в случае ненахождения получателя в его жилище, по месту его работы



или в общинном учреждении, где он проживает, документ может быть вручен:

а) в его жилище – совершеннолетнему члену семьи, домработнику или постоянно проживающему в этом жилище совершеннолетнему лицу;

б) по месту его работы – одному из работников;

с) в общинном учреждении, в котором он проживает, – руководителю учреждения или уполномоченному на то представителю.

Статья 103 АК РМ противоречит части (5) ст. 105 ГПК РМ, согласно которой повестка или извещение, адресованные физическому лицу, вручаются ему лично под расписку на корешке. Повестка или извещение, адресованные организации, вручаются соответствующему должностному лицу, которое расписывается на корешке. Если соответствующее должностное лицо отсутствует, повестка или извещение вручаются в том же порядке другому служащему организации и считаются принятыми организацией. Если стороны и другие участники процесса представлены адвокатами, повестки и извещения направляются по адресу последних, а их получение устраняет любые пороки вызова участников процесса. Повестки и извещения, направляемые представителям по адресу электронной почты, зарегистрированному в Интегрированной программе управления делами, считаются полученными сторонами и другими участниками процесса. Предложение. По нашему мнению, ст. 103 АК РМ следует изменить, приведя её в соответствие с частью (5) ст. 105 ГПК РМ.

В соответствии с частью (1) ст. 104 АК РМ если вручение невозможно совершить в соответствии с пунктом а) или б) ст. 103, вручаемый документ может быть опущен в почтовый ящик по месту жительства или месту работы

получателя либо в иное устройство, которое он оборудовал для получения почтовых отправлений и которое по общепринятому порядку пригодно для надежного хранения. Вручающее лицо должно указать дату вручения на конверте вручаемого документа.

При этом согласно части (2) ст. 104 АК РМ при оставлении документа в соответствии с частью (1) ст. 104 АК РМ, т.е. путём опускания этого документа в почтовый ящик он считается врученным.

Вывод. По нашему мнению, ст. 104 АК РМ следует отменить как противоречащую нормам ГПК РМ, практике Европейского Суда по правам человека и здравому смыслу. Документ, опущенный в почтовый ящик, может изъять любое лицо. Лицо, которому предназначен документ, может в течение определенного времени находиться не в месте своего жительства, а в другом населенном пункте. Не исключено, что вручающее лицо может не опустить документ в почтовый ящик, но указать на конверте дату вручения документа.

Предложение. Следует отменить и ст. 105 АК РМ, в соответствии с которой документ считается врученным с момента прикрепления письменного извещения к двери жилища адресата (получателя) или места его работы, или общинного учреждения, где он проживает.

Более ненадежного способа вручения документа невозможно придумать. Извещение, прикрепленное к двери жилища получателя, места его работы и т.д., может взять любое постороннее лицо, в том числе и лицо, находящееся в неприязненных отношениях с получателем.

Согласно ст. 106 АК РМ для подтверждения вручения в административном деле отмечаются:

а) в случае отказа в получении в соответствии со ст. 102 – имя лица, отказавшегося получить

документ, время и место отказа в получении, а также факт оставления документа в месте вручения или его возвращения отправителю;

б) в случае замещающего вручения в соответствии со ст. 103 – причина такой формы вручения;

с) в случае замещающих вручений в соответствии со ст. 104 и 105 – причина замещающего вручения, а также время и место опускания документа в почтовый ящик или оставления его в почтовом отделении и, соответственно, способ прикрепления извещения.

Данная норма права не учитывает, что факт опускания документа в почтовый ящик или факт прикрепления извещения к двери жилища или места работы получателя должен подтверждаться актами, подписанными не менее, чем тремя лицами.

6. Статьи 115 и 116 АК РМ не имеют аналогов в мировой практике цивилизованных государств и имеют целью сократить поток петиций, а тем самым и административных исков и облегчить деятельность органов публичной власти, нарушающих права физических и юридических лиц.

В части (1) ст. 115 АК РМ указано: «Издержки административного производства состоят из сборов за осуществление административного производства и связанных с ним расходов».

Участники административного производства согласно части (2) ст. 115 АК РМ несут расходы, связанные с подачей петиций и участием в производстве, а орган публичной власти, ведущий производство, несет остальные процессуальные расходы.

Следует учесть, что рассмотрение петиций и предварительных заявлений входит в обязанности органа публичной власти и расходы, связанные с рассмотрением петиций, финансируются из бюджета, который формируется за счёт налогоплательщиков.



В соответствии с частью (3) ст. 115 АК РМ экспертам/специалистам, устным и письменным переводчикам и свидетелям возмещаются в соответствии с законом понесенные ими издержки.

Указанные в части (3) ст. 115 АК РМ издержки возмещаются в соответствии со ст. 91-94 ГПК РМ.

Вывод. По нашему мнению, в целях облегчения реализации права на доступ к правосудию истцы, обращающиеся в административный суд, должны быть освобождены от уплаты издержек, предусмотренных частью (3) ст. 115 АК РМ. С этой целью следует внести изменения в ст. 91-94 ГПК РМ.

В соответствии с частью (1) ст. 116 АК РМ за осуществление административного производства и издание определенного акта или выполнение определенного действия могут взиматься сборы, если таковые предусмотрены законом.

В части (1) ст. 116 АК РМ не указано, с каких субъектов будут взыскиваться эти сборы. Но в части (2) ст. 116 АК РМ указано: «Сборы, взимаемые на основании закона с заявителей, имеют целью лишь покрытие фактических расходов органа публичной власти в рамках административного производства».

Очевидно, что сборы, предусмотренные частью (2) ст. 116 АК РМ, которые должны взыскиваться с заявителей, введены с целью уменьшения количества жалоб на действия органов публичной власти, а тем самым уменьшить и количество исков в административный суд.

Очевидно, что расходы органов публичной власти на регистрацию петиций и сочинение отписок на эти петиции являются весьма незначительными. К тому же органы публичной власти обязаны регистрировать и рассматривать петиции, и все эти расходы

финансируются из национально-публичного бюджета, который пополняется в основном за счет налогоплательщиков.

Часть (2) ст. 116 АК РМ противоречит части (3) ст. 116 этого же кодекса, согласно которой сборы не могут взиматься за осуществление функций органов публичной власти, подлежащих выполнению ими по собственной инициативе или в обязательном порядке.

Очевидно, что рассмотрение петиций входит в обязанности органа публичной власти и никакие дополнительные сборы за исполнение этих обязанностей не должны с заявителей взыскиваться.

Налогоплательщики не должны оплачивать органу публичной власти дважды его расходы по регистрации и рассмотрению петиций и предварительных заявлений.

Сборы, предусмотренные ст. 116 АК РМ, введены с целью затруднить свободный доступ к правосудию гражданам с низким уровнем доходов.

Согласно части (1) ст. 93 АК РМ каждый участник обязан доказывать факты, на которых основаны его требования.

Часть (1) ст. 93 АК РМ существенно ухудшает положение истцов, обжалующих административные акты, в сравнении с законом РМ «Об административном суде».

Согласно части (3) ст. 24 закона РМ «Об административном суде» при рассмотрении в административном суде искового заявления об аннулировании обжалуемого административного акта представление доказательств вменяется в обязанность ответчика, а при рассмотрении требования о возмещении причиненного ущерба - в обязанность обеих сторон.[4]

Вывод. По нашему мнению, часть (1) ст.93 АК РМ следует из-

менить, установив, что орган публичной власти обязан доказать законность изданного им административного акта.

Предложение. Следует также дополнить ст. 93 АК РМ частью (1¹), в соответствии с которой административный акт должен быть отменен, если его содержание противоречит закону, либо если административный акт издан неуполномоченным должностным лицом, либо если нарушен порядок принятия административного акта.

Библиография

1. Официальный монитор РМ № 309-390 от 17.08.2018 г.
2. Официальный монитор РМ № 285-294 от 03.08.2018
3. Официальный монитор РМ № 1 от 12.08.1994 г.
4. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 03.10.2006 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.

Борис СОСНА,
доктор права, и.о. профессора
Европейского университета
Молдовы, ведущий
научный сотрудник ИЮПИ,
(+373)79405422,
sosnaboris@mail.ru

Boris SOSNA,
doctor of law. Professor of the
European University of Moldova,
Leading Researcher of IUPI,
(+373)79405422,
sosnaboris@mail.ru

Ремус МОРОЗ,
прокурор Хынчештского района,
reus81@mail.ru
Remus MOROZ,
procuror raionului. Hîncești,
reus81@mail.ru