

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Ministerul Justiției
al Republicii Moldova
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 61 din 30.04.2009

Categoria C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași), Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 2 (290) 2016

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța, România); A. Armeanic, doctor în drept, conf. univ.; V. Balmuș, doctor în drept; C. Bocancea, doctor în drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor în drept, prof. univ.; A. Burian, doctor habilitat în drept; Gh. Costachi, doctor habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în drept (Constanța, România); M. Gheorghică, doctor habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept, prof. univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.; V. Moraru, doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov, redactor-șef adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept, prof. univ.; V. Stratonov, doctor în drept, prof. univ. (Herson, Ucraina).

Adresa redacției:
Casa presei, et. 5
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,
Republica Moldova
Tel.: 022-233 790;
022-234 132 (contabilitatea)

E-mail: legea_zakon@mail.ru
Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: www.legeazakon.md
www.legeasviata.in.ua

SUMAR

V. GUȚULEAC, A. HARBUZ. Temeiul juridic de aplicare a răspunderii contravenționale.....	4
A. CHIRUȚA. Părăsirea locului accidentului rutier în tipologia infracțiunilor din domeniul transporturilor	9
O. ȚURCAN. Principiile ce guvernează justiția în statul de drept.....	13
T. MOSTOVEI. Deontologia funcționarului public: de la norme morale spre conduită profesională	19
Б. СОСНА, А. СОСНА, К. ПОПУШОЙ. Потребители коммунальных и некоммунальных услуг нуждаются в более совершенной правовой защите	24
Н. СЛУТУ. О некоторых проблемах, возникающих при обжаловании актов судебных исполнителей.....	32
Р. ЯРОВАЯ. Штраф как административное взыскание, которое применяется к специальным субъектам – водителям автотранспортных средств.....	38
Роман ТАШЬЯН. Виды чартерных договоров	44
А. ШАБЛИЕНКО. Публичное администрирование электронной коммерции в соответствии с законодательством некоторых стран Азии...	49
Ю. ФОМЕНКО. Бюджетный процесс зарубежных государств.....	54



TEMEIUL JURIDIC DE APLICARE A RĂSPUNDERII CONTRAVENȚIONALE

Victor GUȚULEAC,

doctor în drept, profesor universitar, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Andrei HARBUSZ,

student al anului II, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMAR

Răspunderea contravențională ca una din formele răspunderii juridice este legiferată în Republica Moldova odată cu intrarea în vigoare a Codului contravențional (2009). Ea este o formă a constrângerii statale în cazul comiterii unei contravenții. Contravenția este unicul temei juridic de aplicare a răspunderii contravenționale.

Subiectul activ al contravenției poate fi supus răspunderii contravenționale numai în cazul în care vor fi probate toate elementele constitutive ale contravenției (obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă).

Cuvinte-cheie: constrângere statală, răspundere contravențională, elemente constitutive ale contravenției, sancțiunea contravențională.

* * *

Административно-деликтная ответственность, как одна из форм юридической ответственности, законодательно закреплена в Республике Молдова одновременно со вступлением в законную силу Кодекса об административных правонарушениях (2009 г.). Она представляет собой разновидность государственного принуждения в случае совершения административного правонарушения.

Активный субъект административного правонарушения, может быть подвергнут административно-деликтной ответственности только в том случае, когда посредством собранных доказательств будет установлен состав административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Ключевые слова: государственное принуждение, административно-деликтная ответственность, состав административного правонарушения, административно-деликтная санкция.

Introducere. Orice societate există și evoluează pe baza, unor reguli de conduită protejate de normele morale, de tradiții, obiceiuri și de norme juridice. Ele formează un sistem ce reglementează raporturile sociale. În cadrul acestui sistem ce guvernează societatea un rol important îl au normele juridice inclusiv cele contravenționale care impun membrilor societății un anumit comportament în raporturile pe care aceștia le stabilesc cu semenii sau cu organismele sociale și a căror încălcare atrage după sine o anumită formă de răspundere juridică: penală, contravențională, disciplinară sau civilă [6, p. 96-99].

Scopul acestei publicații este de a explica importanța studierii temeiului juridic de atragere la răspundere contravențională, și anume a contravenției, ca specie de ilicit, generatoare a unei noi forme a răspunderii juridice (contravenționale), studierea și priceperea contravenționalității ca fenomen, a formelor și metodelor de combatere a ei.

Societatea, prin intermediul organelor sale abilitate, este în drept să apere cele mai importante valori sociale, prin încriminarea acestora în

norme juridice care sunt obligatorii pentru toți și pentru fiecare luat în parte. Orice încălcare, indiferent de natura ei, atrage după sine răspunderea juridică.

Materiale și metode aplicate. În studiul dat a fost consultată literatura de specialitate, inclusiv alte cărți, manuale, tratate conform subiectului abordat. Pentru atingerea scopului au fost aplicate următoarele metode de cercetare științifică: analiză comparativă, analiză logică, sinteză.

Rezultate obținute și discuții. Orice formă a răspunderii juridice, inclusiv cea contravențională, decurge în mod obiectiv din săvârșirea unei fapte ilicite care naște dreptul statului de a aplica sancțiunea prevăzută de norma juridică încălcată și obligația făptuitorului de a suporta consecința faptei comise.

Răspunderea juridică este o instituție a dreptului alcătuită dintr-un ansamblu de norme care vizează exercitarea constrângerii de stat prin aplicarea sancțiunilor juridice persoanelor care încalcă ordinea de drept [1, p. 37-41].

Intr-o altă accepțiune, autorul Furdui S. spune că răspunderea juridică a fost și va rămâne în vizo-

rul savanților juriști, fiind definită ca o parte integrantă a răspunderii sociale ce întrunește complexul de drepturi și obligații conexe care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat prin aplicarea sancțiunilor juridice în scopul asigurării stabilității raporturilor sociale și al îndrumării membrilor societății, în spiritul respectării ordinei de drept [4, p. 101-105].

Orice încălcare (nerespectare) a normelor juridice atrage după sine răspunderea juridică a persoanei care a săvârșit-o, ce diferă în funcție de natura normei încălcate, caracteristica valorilor sociale protejate, pericolul social al faptei.

În funcție de pericolul social al acestor încălcări și de natura relațiilor și intereselor lezate, faptele ilicite se clasifică în infracțiuni, contravenții, abateri administrative și abateri disciplinare. Fapta juridică generatoare de răspundere contravențională se numește contravenție, care este un fenomen complex, având următoarele aspecte: material, uman, social, moral-politic și juridic [7, p. 84]:

- *aspectul material* constituie o



manifestare exterioară obiectivă a persoanei, aptă să producă modificări în realitatea obiectivă;

- *aspectul social* este o activitate periculoasă pentru valorile sociale și generează raporturi conflictuale între subiectele raportului contravențional;

- *aspectul moral-politic* dă expresie atitudinii etice și celei civile față de valorile social-juridice;

- *aspectul juridic* reprezintă o încălcare a obligației de conformare inserată în norma de stabilire și sancționare a contravenției, încălcarea ce produce efecte juridice.

Știința Dreptului contravențional se ocupă numai de una dintre laturile fenomenului contravențional - de *aspectul juridic* - ce reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o faptă socială pentru a fi considerată contravenție.

Deci, conform cadrului legal, reprezintă *contravenție* fapta - acțiunea sau inacțiunea - ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de legea contravențională și este pasibilă de răspundere juridică [2, art. 10].

De aici distingem următoarele trăsături (elemente) de bază ale noțiunii de contravenție și anume:

a) fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită este prevăzută de norma materială a dreptului contravențional;

b) pericolul social al faptei;

c) prevederea în legislație a sancțiunii pentru fapta dată (penalitatea);

d) culpabilitatea [7, p. 514].

Aceste trăsături nominalizate constituie de fapt conținutul juridic al contravenției. În mod logic, în lipsa a cel puțin uneia dintre trăsăturile (elementele) nominalizate, fapta comisă nu poate fi calificată drept contravenție, respectiv nu există temei juridic pentru aplicarea sancțiunii contravenționale.

Fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită, prevăzută în norma materială a legii contravenționale este primul element constitutiv al conținutului juridic al contravenției. Prin fapta contravențională se înțelege manifestarea exterioară a comportamentului unei persoane sub formă de

acțiune sau inacțiune social periculoasă.

Acțiunea este o comportare activă prin care se încalcă norma prohibitivă, ce interzice o anumită activitate, de exemplu, consumul de substanțe narcotice sau psihotrope fără prescripția medicului (art.85 CC al RM).

Inacțiunea constă într-o comportare pasivă, prin care subiectul dreptului contravențional nu îndeplinește o obligație impusă de legea contravențională. Astfel, neluarea de măsuri pentru înlăturarea încălcării legislației indicate în raportul autorității abilitate să lichideze cauzele care au condus la astfel de încălcări, constituie contravenție și este prevăzută în art. 337 din CC al RM.

Acțiunea sau inacțiunea obține semnificație juridico-contravențională prin capacitatea ei reală de a produce o urmare antisocială negativă, care constă în vătămarea unor valori sociale indicate expres în art. 1 din CC al RM sau în crearea unui pericol în acest sens.

Ilicitul este o trăsătură importantă caracteristică contravenției, întrucât faptele contravenționale produc dezorganizarea sistemului de raporturi sociale, ele au un caracter dăunător și sunt interzise prin acte juridice.

Pentru ca fapta (acțiunea sau inacțiunea) social-periculoasă să constituie o contravenție, ea trebuie să fie prevăzută de legea contravențională (norma materială a Codului contravențional).

Contravenționalizarea și decontravenționalizarea faptei sociale concrete ține de competența legiuitorului. Odată cu legiferarea acestui ilicit în legea contravențională, el obține o formă juridică de ilicit contravențional cu toate consenținele ce decurg din acest statut.

Pericolul social al faptei este cel de-al doilea element al conținutului juridic al contravenției. În opinia prof. M. Preda, pericolul social al faptei este una din trăsăturile esențiale ale contravenției. Acest grad de pericol social este stabilit de lege în comparație cu cel al infracțiunii, în sensul că acesta trebuie să aibă un pericol social mai

redus decât cel al infracțiunii. Pentru a aprecia gradul concret de pericol social al unei fapte și a o considera drept contravenție, putem servi aceleași elemente ca și în cazul infracțiunilor [9, p. 194].

În al doilea rând, pericolul social vizează o atingere adusă valorilor sociale, atingerea însemnând lezare, încălcare, nesocotire a dispozițiilor legale. Caracterul social al pericolului pe care îl prezintă fapta săvârșită este exprimat prin indicarea valorilor sociale lezate.

Gradul de pericol social al unei fapte este determinat, în mare parte, de importanța valorilor sociale încălcate prin săvârșirea contravenției. În ceea ce privește gradul de pericol social al contravenției, legea stipulează că acesta se apreciază în comparație cu infracțiunea care prezintă cel mai înalt grad de pericol social, care aduce atingere celor mai importante valori sociale ocrotite prin lege [10, p. 270].

Cunoașterea gradului de pericol social al faptei reprezintă un aspect important, atât pentru legiuitor cât și pentru cel chemat să aplice legea. În vederea stabilirii gradului de pericol social a unei fapte, se procedează la o evaluare al acestuia sub aspectul elementelor sale componente și a circumstanțelor în care aceasta a fost săvârșită [7, p. 516].

Cel de-al treilea element al conținutului juridic al contravenției este *penalitatea* (prevederea în legislație a faptei comise). Acest element al conținutului juridic al contravenției vine să asigure realizarea principiului legalității: stabilirii și sancționării contravențiilor. Conform acestui principiu, o persoană nu poate fi trasa la răspundere decât în măsura în care fapta respectivă este stabilită și sancționată ca atare prin lege și prin alte acte normative, transferând astfel și în domeniul contravențional principiile din dreptul penal: *nulla poena sine lege* și *nullum crimen sine lege* [7, p. 520].

Ca atare, faptele care constituie contravenții, sancțiunile ce se aplică și măsurile care pot fi luate, trebuie, în mod expres, prevăzute în acte normative, fapt ce constituie o veritabilă garanție a apărării drepturilor fundamentale ale cetățenilor [7, p. 520].



Fapta este prevăzută și sancționată prin legea contravențională atunci când o dispoziție legală o consacră, indicându-i denumirea și descriindu-i conținutul, astfel stabilindu-se implicit principiul legalității contravenționalizării și principiul legalității sancțiunii contravenționale [7, p. 521].

Cel de-al patrulea element al conținutului juridic al contravenției este *culpabilitatea (vinovăția)*. În ce privește vinovăția ca element obligatoriu al conținutului juridic al contravenției în doctrină există un consens absolut.

Specialiștii din domeniu confirmă faptul că contravenția ca instituție juridică va avea loc numai atunci, când fapta antisocială cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea și sancționată, în primul rând, prin lege va fi comisă cu vinovăție [7, p. 522].

Contravenția se caracterizează, în primul rând, prin aceea că este o faptă, o manifestare a făptuitorului în sfera relațiilor sociale, o intervenție a acestuia împotriva valorilor sociale ocrotite de lege de natură a le leza integritatea sau a le pune în pericol.

Ca și în dreptul penal, în materia dreptului administrativ și cel contravențional, vinovăția subiectului îmbracă două forme: intenția și culpa. Așadar, se consideră că există vinovăție atunci când fapta, care prezintă pericol social, este săvârșită cu intenție sau din culpă.

Analizând ilicitul și vinovăția ca elemente separate ale conținutului juridic al contravenției, vestitul savant român Antonie Iorgovan concluzionează „...nu trebuie dedus că ilicitatea și vinovăția se identifică, însă legiuitorul nostru a dorit să sublinieze că nu poate fi contravenție decât cea încălcare a legii săvârșită cu vinovăție. Se deduce că răspunderea contravențională este o răspundere bazată pe culpă, neputând fi vorba despre o „răspundere obiectivă”. Contravenția, ca orice faptă contrară ordinii de drept, constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizată în societate, adică un ansamblu de acte ale omului sub controlul voinței și rațiunii sale. În consecință, ilicitatea faptei contravenționale va fi realizată numai atunci când subiectul acțiunii

sociale (agentul uman) a avut, în mod obiectiv, libertatea de a alege o conduită ce se înfățișează ca o acțiune socială negativă, în raport cu ordinea de drept” [8, p. 385].

Considerăm că simpla constatare a prevederii faptei social periculoase în legea contravențională nu este suficientă pentru clasificarea acesteia drept contravenție. O asemenea calificare poate fi dată numai în măsura în care fapta a fost săvârșită cu vinovăție. Atât acțiunea cât și inacțiunea social periculoase, prevăzute de lege, trebuie să reprezinte o manifestare psihică conștientă și volitivă a persoanei. Făptuitorul poate fi supus răspunderii contravenționale numai pentru fapte săvârșite cu vinovăție (art.14 din CC al RM).

Trăsăturile esențiale ale contravenției sau conținutul ei juridic determină criteriile generale de diferențiere a acesteia de alte forme de ilicit juridic (infracțiune sau contravenție), dar ele nu pot servi la particularizarea faptelor ilicite, la cunoașterea trăsăturilor și elementelor ce formează contravenția [7, p. 385].

De aceea este necesar ca fapta contravențională să fie analizată și sub raportul conținutului constitutiv, prin care se înțelege totalitatea elementelor stabilite de normele de drept contravențional, de a căror existență depinde calificarea juridică a faptei ilicite în calitate de contravenție [6, p. 106].

Deci, reieșind din cele spuse mai sus, conchidem că reprezintă o importanță deosebită identificarea, numirea și explicarea elementelor constitutive ale contravenției, în vederea stabilirii, ulterior, dacă fapta prejudiciabilă reprezintă contravenție sau o alta formă a ilicitului.

În literatura de specialitate există opinii diferite referitor la consecutivitatea elementelor constitutive ale contravenției, însă noi considerăm că elementele constitutive ale contravenției se află într-o legătură logică între ele și urmează a fi examinate în următoarea consecutivitate: obiect, latura obiectiva, subiect și latura subiectiva.

Ca argumentare a poziției noastre constatăm că atât timp cât va-

loarea concretă nu este protejată prin norma materială a dreptului contravențional, această valoare socială nu poate să constituie obiectul atentării (obiectul contravenției). Odată cu obținerea forței juridice a normei contravenționale materiale, apare obiectul contravenției. Toți subiecții dreptului contravențional sînt obligați să se conformeze prevederilor normei materiale, să nu atenteze la obiect (valorile sociale protejate de norma juridică concretă). Atît timp cît subiecții dreptului contravențional se află în raport juridic de conformare cu prevederile normei materiale, față de ei pot fi aplicate doar metodele de convingere și nicidecum cele de constrîngere, inclusiv sancțiunile contravenționale. Transformarea raportului juridic de conformare în cel de conflict, adică atentarea reală la obiect, fapt ce constituie latura obiectivă a contravenției, servește drept temei de aplicare a măsurilor de prevenire, de curmare (stopare) și celor de asigurare a procedurii contravenționale, însă nu servește drept temei de aplicare față de făptuitorul ilicitului a sancțiunii contravenționale. Pentru aceasta este necesară stabilirea vinovăției (laturii subiective) a făptuitorului unei fapte contravenționale. Totodată, nu fiecare autor al faptei este și subiect al contravenției. Deci, latura subiectivă nu poate fi stabilită înainte de a fi constatată autorul unei fapte contravenționale, care întrunește condițiile subiectului activ al contravenției [7, p. 527].

Conchidem că în lipsa măcar a unui din elementele constitutive ale contravenției – obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă – nu putem vorbi de existența unei contravenții.

Obiectul reprezintă acea valoare socială apărută prin norma materială de drept contravențional. La rîndul său, dreptul contravențional ocrotește valorile sociale importante care nu sînt protejate de legea penală. Valorile sociale apărute de normele contravenționale și relațiile juridice generate de această ocrotire constituie obiectul contravenției.

Obiectul contravenției nu se confundă cu instrumentele sau mijloacele materiale cu ajutorul cărora



a fost comisă contravenția și nici cu lucrurile produse prin contravenție. Valoarea socială ce formează obiectul contravenției poate fi vătămată în cele mai diverse forme. Astfel, în cazul valorilor sociale neexprimate fizic, vătămarea constă într-o stare de tulburare a relațiilor sociale privind aceste valori, iar în cazul valorilor sociale ce au aspect material, vătămarea poate consta într-o lezare fizică, fie numai într-o stare de periclitare a acestora [3].

De obicei, în literatura juridică obiectele contravenției sînt clasificate în baza a două criterii:

a) *pe verticală*, în funcție de nivelul generalizării: general, generic și nemijlocit;

b) *pe orizontală*, în funcție de importanța obiectului nemijlocit: de bază, complementar sau facultativ.

Obiectul general este format din totalitatea relațiilor și valorilor sociale, apărute prin normele Codului contravențional al RM împotriva contravențiilor prevăzute de legea contravențională. Obiectul juridic general este unul pentru toate contravențiile și este indicat în art. 2 al legii contravenționale [3]: „Scopul legii contravenționale constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvîrșirii de noi contravenții” [2, art. 2].

Obiectul juridic generic sau *de grup* este format din ansamblul de relații sociale de aceeași natură sau omogene, apărute prin normele contravenționale. Obiectul generic a constituit criteriul de bază de care s-a folosit legiuitorul la clasificarea contravențiilor din partea specială a CC al RM în capitole.

Latura obiectivă a contravenției. După cum am menționat deja, fiecare element din conținutul constitutiv al contravenției este format dintr-un sistem de trăsături caracteristice prevăzute în normele de drept contravențional. Latura obiectivă, ca element constitutiv al contravenției, este alcătuită din acele trăsături care caracterizează materialitatea faptei. Reprezentanți doctrinei includ în categoria trăsăturilor obligatorii ale laturii obiective: *pericolul social,*

consecințele negative, raportul cauzal.

Latura obiectivă indică conținutul și modalitatea atentării subiectului asupra obiectului. Ea reprezintă acțiunea sau inacțiunea ilicită producătoare de consecințe socialmente periculoase sau care amenință anumite valori, relații sociale, bunuri ori interese legitime și care este considerată ca ilicită în legea contravențională [6, p. 107].

Deci, părțile componente ale laturii obiective sînt: *elementul material, rezultatul periculos, raportul de cauzalitate și unele condiții de loc, timp, mod și împrejurări.* Elementul material este fapta ca pericol social ce se manifestă prin acțiune sau inacțiune. Rezultatul social periculos este lezarea sau punerea în pericol a obiectului juridic al contravenției prin comiterea unei fapte cu pericol social și se manifestă prin vătămarea efectivă sau prin stare de pericol. Raportul de cauzalitate este legătura de cauză și efect între faptă și rezultatul social periculos al acesteia. Locul, timpul, modul și împrejurările în care se comite contravenția poartă un caracter facultativ și sînt întodeauna premergătoare executării elementului material. Aceste condiții au un rol important atît pentru calificarea juridică a contravenției concrete, cît și pentru constatarea cauzelor și condițiilor abaterilor contravenționale, în general, fără a căror conștientizare este imposibilă administrarea eficace în ceea ce privește comiterea unei contravenții [6, p. 108].

Subiectul contravenției, conform Codului contravențional, este divizat în două grupe: a) *persoane fizice;* b) *persoane juridice.*

Conform art. 16 din CC al RM, în general, răspunderea contravențională survine în cazul persoanei fizice cu capacitate de exercițiu care, în momentul săvîrșirii contravenției, a îndeplinit vârsta de 18 ani. Însă pentru minorii de 16 și 18 ani este prevăzută răspundere pentru săvîrșirea contravențiilor în domeniul circulației rutiere (art. 228-245 CC al RM) și contravențiilor ce afectează activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare (art. 263-311 CC al RM). Agentul con-

statator, procurorul sau instanța de judecată expediază materialele cauzei contravenționale autorității administrației publice locale pentru problemele minorilor. La demersul agentului constator, instanța de judecată poate aplica față de minor măsuri de constrîngere cu caracter educativ conform art. 104 din Codul penal al Republicii Moldova din 18 aprilie 2002. Prin urmare, în cazul minorilor este pus accentul pe aplicarea măsurilor de constrîngere cu caracter educativ.

Astfel, răspunderii contravenționale pot fi supuse persoanele fizice responsabile, începînd cu vârsta de 16 ani, atît cetățenii Republicii Moldova cît și cetățenii străini, apatrizii. Însă persoanele fizice urmează a fi divizate în mai multe grupe, avînd la bază statutul lor juridic, starea sănătății, starea socială etc. Caracteristicile menționate își lasă amprenta asupra aplicării răspunderii contravenționale, în general, sau asupra aplicării unor sancțiunii contravenționale, în parte. Potrivit acestui criteriu, subiecții activi ai contravenției se divizează în: subiectul general și subiectul special.

Latura subiectivă. Latura subiectivă se referă la atitudinea psihică a subiectului contravenției față de fapta comisă și consecințele ei. Elementul central al laturii subiective este vinovăția. Conform art. 14 din CC al RM, vinovăția are două aspecte: a) *intenția;* b) *imprudența.*

Contravenția se consideră săvîrșită cu *intenție* dacă persoana care a săvîrșit-o își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, a dorit sau a admis în mod conștient survenirea acestor urmări.

Contravenția se consideră săvîrșită din *imprudență* dacă persoana care a săvîrșit-o își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, dar considera, în mod ușuratic, că ele vor putea fi evitate (sineîncrederea) ori nu își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, nu a prevăzut posibilitatea survenirii urmărilor ei prejudiciabile, deși trebuia și putea să le prevadă (neglijența).



De asemenea, este necesar de a fi distins în cadrul laturii subiective categoria de tentativă la contravenție (art. 13 CC al RM). Se consideră tentativă de contravenție, acțiunea sau inacțiunea, îndreptată nemijlocit spre săvârșirea unei contravenții care din cauze independente de voința făptuitorului, nu și-a produs efectul.

Legislatorul reglementează separat (art. 15 CC al RM) aspectul laturii subiective în cazul stării de ebrietate produsă de consumarea voluntară a alcoolului sau a altor substanțe. Astfel, „Starea de ebrietate produsă de consumarea voluntară a alcoolului sau a altor substanțe nu înlătură caracterul contravențional al faptei. Cauzele ebrietății, gradul și influența ei asupra săvârșirii contravenției se iau în considerare la stabilirea pedepsei” [2, art. 15].

În calitate de *elemente facultative* ale laturii subiective apar *motivul* și *scopul* contravenției. Prin urmare, ca o persoană să fie atrasă la răspundere contravențională, este necesar să fie întrunite toate elementele componente juridice a contravenției.

Pentru calificarea juridică corectă a ilicitului comis o mare importanță are caracteristica contravenției în raport cu alte fapte antisociale.

Contravenția se deosebește de infracțiune, în primul rând, după gradul de pericol social, modul de reglementare juridică, asprimea sancțiunilor aplicate. Spre deosebire de infracțiune care are un grad de pericol social mai ridicat, cu consecințe mai grave, lezând valorile sociale de o importanță majoră, contravenția are un grad de pericol social mai redus, urmările faptelor contravenționale sînt mai restrînse și nu afectează valorile sociale de importanță majoră.

Contravențiile se mai deosebesc de infracțiuni și prin modul de reglementare juridică. Infracțiunile sînt prevăzute doar de Codul penal al RM, pe cînd faptele contravenționale sînt prevăzute și sancționate în modul stabilit de Codul contravențional.

De asemenea, contravenția se deosebește de infracțiune prin modul de sancționare și prin caracterul sancțiunilor aplicate. Sancțiunile

contravenționale sînt mai blînde decît cele penale și dacă ultimele se aplică numai în mod judiciar, atunci sancțiunile contravenționale se aplică în mod extrajudiciar. Consencințele aplicării sancțiunilor penale sînt diferite de cele contravenționale, aplicarea ultimelor nu atrage după sine consecințele antecedentelor penale.

Abaterile disciplinare sînt fapte care aduc atingere raporturilor de muncă, statornicite în cadrul instituției în care s-a săvîrșit fapta ale cărei consecință nu lezează un interes general, iar răspunderea pentru ocrotirea acestui interes revine administrației instituției concrete.

Abaterile disciplinare este o faptă ce ține de disciplina muncii și constă într-o acțiune sau inacțiune săvîrșită cu vinovăție de către un salariat, faptă prin care a fost încălcat regulamentul intern de muncă, ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor. Aceasta este fapta cu cel mai redus grad de pericol social, ceea ce se deosebește esențial de infracțiune și contravenție.

Contravenția se deosebește de abaterea disciplinară și prin aceea că ultima are un subiect calificat (subiect special). Abaterile disciplinare poate fi comisă doar de o persoană care are calitatea de angajat într-o instituție, aflîndu-se în raport de subordonare față de superiorii săi, pe cînd contravenția poate fi comisă de orice persoană. Persoana, față de care se aplică sancțiunea contravențională nu poate să se afle în subordonarea aceluia subiect care aplică sancțiunea.

Avînd un pericol social mai mare decît abaterile disciplinare, contravenția este combătută prin măsuri de constrîngere statală, pe cînd abaterea disciplinară este sancționată prin aplicarea măsurilor administrative mai blînde care sînt prevăzute în regulamentul intern al unității și în Codului muncii.

Aceste fapte se deosebesc și prin modul de constatare și sancționare. Dacă contravenția se constată și se sancționează numai de către organele statale special desemnate, față de care făptuitorul nu se afla într-un raport de subordonare, atunci abaterea disciplinară se constată și se sancționează de administrația

unității în care s-a produs această abatere și al cărei salariat este făptuitorul abaterii disciplinare.

Elementul comun al acestor categorii de fapte (infracțiune, contravenție, abatere disciplinară) constă în caracterul ilicit și socialmente periculos [6, p. 108-110].

Concluzii. Răspunderea contravențională este o modalitate a răspunderii juridice, legiferată odată cu aplicarea Codului contravențional al Republicii Moldova (31 mai 2009).

Considerăm că odată cu adoptarea legii nominalizate este necesar de revizuit viziunile doctrinare referitor la formele răspunderii juridice.

La momentul actual, în practica creativ-legislativă și cea creativ-executivă sînt determinate și legifera următoarele forme a răspunderii juridice: penală, contravențională, administrativă, disciplinară, civilă (materială), administrativ-disciplinară și administrativ-materială.

Răspunderea contravențională este bine determinată cu trăsăturile sale care o divizează de alte forme răspunderii juridice. Unicul temei juridic de aplicare a răspunderii contravenționale este contravenția comisă cu vinovăție.

Referințe bibliografice

1. Barac L. Răspunderea și sancțiunea juridică. București: Lumina-Lex, 1997. 520 p.
2. Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat la 24.10.2008. În: Monitorul Oficial nr. 3-6 din 16.01. 2009, art. Nr. 15.
3. Comarnițaia E., Guțuleac V. Conținutul constitutiv al contravenției (partea I). În: Studii Juridice Universitare, nr. 1-2, Anul IV/2011. IC-DPDO, Chișinău, 2012. p. 95-107.
4. Furdul S. Drept contravențional: [man]. Chișinău: Cartier, 2005. 247 p.
5. Guțuleac V. Drept contravențional. Chișinău: ULIM, 2006 (Tipogr. „Bons Offices”). 266 p.
6. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n., (Tipogr. Centrală), 2009. 318 p.
7. Guțuleac V. Drept administrativ/V. Guțuleac; coaut.: E. Comarnițaia, I. Spînu; Univ. Liberă Intern. din Moldova, Inst. de Științe Penale și Criminologie Aplicată. Chișinău: S. n., 2013 (Î.S. F.E.-P., Tipografia Centrală”). 600 p.
8. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ediția a III-a, restructurată și adăugată. București: Editura ALL Beck, 2002. 626 p.
9. Preda M. Curs de drept administrativ: partea generală. București: Casa editorială Calistrat Hogaș, 1995. 897 p.
10. Preda M. Drept administrativ: partea generală. Ediție revizuită și actualizată. București: Lumina Lex, 2000. 389 p.



PĂRĂSIREA LOCULUI ACCIDENTULUI RUTIER ÎN TIPOLOGIA INFRAȚIUNILOR DIN DOMENIUL TRANSPORTURILOR

Ana **CHIRUȚA**,

locotenent de poliție, ofițer de urmărire penală al SUP a IP Ialoveni, doctorand al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, Catedra Drept Penal

SUMMARY

The article made a foray descriptive of road traffic offenses and transport in general, the criteria for delimitation and their place in the criminal law of the Republic of Moldova.

Keywords: transport, public road, road traffic, road safety, operation of transport

* * *

În articol este efectuată o descriere a infraționilor din domeniul transporturilor în general, sînt expuse criteriile de delimitare și locul acestora în legislația penală a Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: transport, drum public, trafic rutier, securitatea circulației, exploatarea mijloacelor de transport

Introducere. Sarcina principală a transportului auto este asigurarea necesităților sociale și economice la nivel calitativ, la timpul potrivit și în corespundere cu evoluția tehnologică, cu respectarea siguranței circulației rutiere și reducerea impactului negativ asupra civilizației. Infraționile din domeniul circulației rutiere reprezintă ansamblul infraționilor care au la bază ocrotirea valorilor sociale, una dintre cele mai importante fiind securitatea în traficul rutier, care practic în fiecare zi au de suferit. Categoria dată de infraționii s-a constituit ca una aparte datorită diversificării zilnice a încălcărilor regulilor de circulație, precum și din cauza creșterii pericolului social al acestor încălcări, care atrag necesitatea unei intervenții mai ample a legislatorului întru asigurarea ocrotirii acestor valori sociale necesare societății. Introducerea unor sancțiuni penale pentru încălcarea acestor reguli ar direcționa traficul rutier și cel pedestru, ceea ce nu ar permite circulație haotică a vehiculelor și respectiv siguranța de circulație.

Materiale și metode aplicate. În procesul studiului dat au fost utilizate următoarele metode de cercetare științifică: analiza sistemică, analiza logică, analiza com-

parativă, sinteza și clasificarea. Materialele folosite sînt: legislația în domeniu a Republicii Moldova, doctrina juridică națională, manuale, publicații științifice, manuale de drept penal și date statistice publicate.

Rezultate obținute și discuții. În vederea elucidării aspectelor teoretice și practice în privința locului și modului de manifestare a infraționilor din domeniul transportului, trebuie să pornim mai întîi de la definirea principalilor termeni de referință și explicarea sensului acestora.

Circulația rutieră nu este o modalitate de alegere, ci un proces obligatoriu la care se angajează întreaga colectivitate omenească. Pentru ca fiecare participant la trafic să se simtă în siguranță pe drumul public, el trebuie să cunoască și să respecte normele impuse de legislația în vigoare.

Infraționile contra siguranței circulației rutiere reprezintă ansamblul de fapte prin incriminarea și pedepsirea cărora se protejează una din principalele valori sociale – securitatea pe drumurile publice. Datorită diversificării încălcărilor produse în cadrul circulației rutiere și gradului sporit de pericol social al urmărilor prejudiciabile, s-a impus necesitatea creării unei ca-

tegorii aparte de infraționii contra siguranței circulației rutiere. Varietatea mare de transport implică nu doar un singur tip de mijloace de circulație, care au evoluat de la cele cu tracțiune animală la cele mai inovatoare și moderne mijloace, ci și o categorie largă cum ar fi transportul auto, feroviar, maritim, aerian. Astfel, infraționile din domeniul transportului au un caracter diferit și se manifestă independent una de alta și, deși pare că au același obiect juridic, totuși diferă de la o categorie la alta. La fel și valorile sociale la care atentează au o dinamică și un randament diferit. Categoriile de transport sînt specifice de la o țară la alta, corespunzător și legislația fiecărui stat are reglementări tipice fiecărei categorii în parte. Nu toate categoriile de transport atentează la unele și aceleași valori sociale și nici gradul de pericol social nu este identic. Însuși mijlocul de transport ca obiect se poate manifesta diferit în tabloul infrațional.

Autovehiculul poate avea mai multe roluri în cadrul sistemului infraționilor penale și anume acesta poate fi un mijloc deosebit de periculos în cauzarea consecințelor grave, așa ca decesul persoanei sau vătămare gravă a integrității persoanelor implicate direct sau indirect în circulația rutieră. Autovehiculul



însă poate fi cu rol de obiect material în cadrul unor infracțiuni cum ar fi cele împotriva patrimoniului, unde calificarea se va face conform altor norme din codul penal și nu se vor referi la infracțiunile din domeniul securității transportului rutier.

Atît în legislația noastră, cât și în cea a altor țări, se întîlnesc diferite abordări ale termenilor legați de domeniul transportului rutier, așa cum ar fi infracțiuni rutiere, infracțiuni din domeniul transportului auto sau infracțiuni din domeniul transportului.

Literatura rusă operează cu termenul *infracțiuni în domeniul transportului rutier*, considerînd noțiunea limitată doar la "transport auto" ca una imperfectă, deoarece transportul rutier include nu doar transportul auto, dar și naval, aerian și toate celelalte. Astfel, infracțiunile din domeniul transportului rutier reprezintă faptele ilegale materializate prin încălcarea cu vinovăție a regulilor referitoare la securitatea circulației rutiere stabilite de legislator și atragerea răspunderii penale a conducătorilor auto vinovați [2, p. 16].

Raliindu-ne la opinia dată, putem spune că într-adevăr termenul de *transport auto* este insuficient pentru a elucida elementele și semnele componentelor de infracțiuni din domeniul transporturilor, deoarece însuși termenul "transport", conform dicționarului explicativ, înseamnă o ramură a economiei naționale cuprinzând totalitatea mijloacelor rutiere, aeriene și navale ce asigură circulația bunurilor și a persoanelor.

Dacă analizăm conținutul capitolului XII "Infracțiuni din domeniul transporturilor" din Partea specială a Codului penal, putem observa că, datorită urmărilor prejudiciabile materializate prin deces, vătămare corporală cauzate de infracțiunile date, acesta include doar infracțiunile nemijlocit legate

de securitatea circulației și exploatarea mijloacelor de transport, care atentează la ansamblul de valori sociale legate de securitatea pe drumurile publice, la fel și infracțiuni care au tangență cu transportul și mijloacele de transport.

De regulă, infracțiunile din domeniul transporturilor se săvîrșesc de conducătorii auto, dar sînt și excepții, acesta nefiind un criteriu univoc de clasificare. Separarea infracțiunilor date într-un capitol aparte se datorează, în primul rînd, ansamblului de valori omogene la care acestea atentează.

În doctrina penală rusă, infracțiunile din domeniul transporturilor, incriminate în Codul penal al Federației Ruse din 1996, se delimitează în două categorii [1, p. 384]:

1. Infracțiuni referitoare la securitatea circulației rutiere și exploatarea mijloacelor de transport.

2. Alte infracțiuni din domeniul transporturilor.

Un asemenea mod de abordare a problematicii clasificării infracțiunilor din domeniul de referință este promovat de către unii autori și în doctrina autohtonă [4, p. 505].

În același spectru de idei intervine opinia autorului român C. Mitrahe [6, p. 123], care delimitează infracțiunile din domeniul transporturilor în 3 tipuri:

1. Faptele care constau în conducerea ilicită a autovehiculelor pe drumurile publice. Infracțiunile se bazează pe raportul dintre conducător și autovehicul, în care conducătorul trebuie să respecte obligațiile impuse lui prin lege în timpul aflării la volan și să corespundă conduitei prescrise.

2. Faptele ce au scopul ascunderii realității de către conducătorul auto sau de către alte persoane. Aici se materializează raportul *autovehicul – drum public*, realizat prin influența directă sau indirectă

la a conducătorului, fie ea legală sau ilegală. Condițiile generale de aflare și deplasare a autovehiculului pe drumul public implică respectarea unor standarde naționale, abaterea de la care atrage incriminare penală.

3. Faptele referitoare la îndeplinirea necorespunzătoare a datoriilor de serviciu. Din compartimentul respectiv se deduce coraportul dintre drum (cale de acces) și întreținere. Orice cale de acces, fie aeriană, maritimă, terestră, are nevoie de suport tehnic și întreținere, efectuată fie manual, fie prin utilaj tehnic. Planul de lucru corespunde unui anumit regulament implementat, astfel orice abatere de la acesta atrage răspundere penală, fiind încălcate valorile specifice acestora. Această sistematizare, deși este una complexă, totuși nu definește în totalitate esența infracțiunilor din domeniul transporturilor, deoarece nu scoate în evidență particularitățile fiecărei infracțiuni în parte.

Lectorul universitar V. Stati delimitează infracțiunile din domeniul transporturilor după tipul componentei de infracțiune sau după momentul survenirii urmărilor prejudiciabile [4, p. 505]. Astfel, în baza acestui criteriu infracțiunile se clasifică după cum urmează:

1. *Materiale* (art. 263, art. 264, art. 264¹, art. 265, art. 266, art. 267, art. 268, art. 269, art. 270 CP al RM), care se consumă din momentul survenirii urmărilor prejudiciabile.

2. *Formale* (art. 262, art. 275, art. 276 din CP al RM), ce se consumă odată cu efectuarea unora din acțiunile prevăzute, indiferent dacă au survenit sau nu consecințele.

3. *Formal-materiale* (art. 272 din CP al RM "Constringerea lucrătorului din transportul feroviar, naval, aerian sau auto de a nu-și îndeplini obligațiile de serviciu").

În vederea particularizării infracțiunilor din domeniul trans-



porturilor se poate evidenția și un alt criteriu de clasificare, promovată de Vitalie Budeci, după categoria mijlocului de transport, care, fiind analizate în parte, vor desfășura conținutul normelor de infracțiune pentru fiecare compartiment [5, p. 46]. După criteriul dat se identifică trei tipuri de infracțiuni:

1. Infracțiuni din domeniul transportului rutier;
2. Infracțiuni din domeniul transporturilor feroviar, naval, aerian;
3. Infracțiuni din domeniul transportului de natură mixtă.

Prin *transport rutier* se înțelege orice operațiune de transport care este realizată cu vehicule rutiere pentru deplasarea mărfurilor sau a persoanelor, chiar dacă vehiculul rutier este, pe o anumită porțiune a drumului, transportat la rîndul său de un alt mijloc de transport (vagon de cale ferată, bac).

Astfel, prin *infracțiuni în domeniul transportului rutier* se înțeleg acele fapte prejudiciabile prevăzute de legea penală exprimată prin încălcarea regulilor de securitate a circulației rutiere și exploatare a autovehiculelor, care provoacă urmări prejudiciabile din imprudență. La această categorie se atribuie componentele infracțiunilor prevăzute de art. 264, 264¹, 265, 266, 276.

Din categoria infracțiunilor din domeniul transportului feroviar, naval, aerian fac parte faptele prejudiciabile prevăzute de legea penală exprimată prin încălcarea regulilor de securitate a circulației și exploatare a mijloacelor de transport feroviar, naval, aerian, care provoacă urmările prejudiciabile din imprudență (art. 267, 270, 271, 275).

Din categoria infracțiunilor din domeniul transportului de natură mixtă urmările prejudiciabile survin numai dacă este indicată de lege necesitatea acestora (art. 268, 272).

În clasificarea dată nu a fost inclus art. 269 ”Încălcarea regulilor privind menținerea ordinii și securitatea circulației”. Referitor la această normă apar unele divergențe, deoarece, după opinia lui S. Brînză și V. Stati, aceasta este o infracțiune specifică transportului auto [4, p. 516]. Ca dovadă la cele menționate putem aduce unele argumente, și anume: art. 269 are ca subiect al infracțiunii pasagerii, pietonii și participanții la traficul rutier, care au tangență considerabilă cu transportul auto. În codul contravențional al Republicii Moldova, art. 245 are denumirea: ”Încălcarea regulilor de circulație de către pietoni și alți participanți la circulația rutieră”, aici la fel avînd contextul transportului auto. Argumentele date sînt susținute și de autorul V. Stati în lucrarea sa ”Infracțiuni în care mijlocul de transport apare ca obiect material sau ca mijloc de săvîrșire a infracțiunii”, editată în 2010 [7, p. 229-231].

Pe de o parte, categorisirea infracțiunii prevăzute la art. 269 ca infracțiune în domeniul rutier pare una corectă, totuși nu putem spune cu certitudine că se referă în totalitate doar la transportul auto, deoarece chiar denumirea normei ”Încălcarea regulilor privind menținerea ordinii și securității circulației” nu menționează tipul transportului, deci putem deduce că toate tipurile de mijloace de circulație se subînțeleg aici. Un alt argument ar fi faptul că din categoria pasagerilor nu fac parte doar cei din transportul auto, ci și din celelalte categorii. Pînă și noțiunea de *trafic rutier* nu este una tipică transportului auto, fiindcă din sfera traficului rutier face parte și cel naval, și cel feroviar, și cel auto.

Așadar, infracțiunea prevăzută de art. 269 Cod penal face parte din infracțiunile din domeniul transportului de natură mixtă.

Astfel, analizînd cele menționate mai sus, concluzionăm că anume criteriul dat de clasificare este criteriul principal ce definește și stabilește esența infracțiunilor și datorită căruia apar celelalte criterii de clasificare.

Făcînd o analiză la subiectul dat, putem menționa un criteriu de clasificare pe care îl considerăm cel mai oportun pentru elucidarea analitico-juridică a particularităților infracțiunilor vizate. Astfel, sîntem de acord cu părerea autorului rus Н. И. Пикуров, care sistematizează infracțiunile nominalizate în capitolul 27 Cod penal în baza unor criterii care expun contextul general, după cum urmează [3, p. 3]:

1. Crimele care atentează la siguranța circulației și funcționarea vehiculelor:

- Încălcarea regulilor de securitate și funcționarea transportului feroviar, aerian, maritim și transportul pe căi navigabile interioare și în subteran;

- Încălcarea regulilor de circulație și funcționare a vehiculelor.

2. Infracțiunile care atentează la condițiile generale de securitate a transportului:

- Nerespectarea cerințelor de securitate de transport la infrastructura de transport și a vehiculelor;

- Repararea necorespunzătoare a autovehiculelor și punerea lor în circulație cu vădite defecte tehnice;

- Distrugerea mijloacelor de transport sau a căilor de comunicare;

- Încălcarea regulilor de siguranță privind funcționarea transportului.

3. Infracțiunile care atentează la siguranța circulației și funcționarea vehiculelor:

- Încălcarea regulilor de securitate și funcționarea transportului feroviar, aerian, maritim și trans-



portul pe căi navigabile interioare și în subteran;

- Încălcarea regulilor de circulație și funcționare a vehiculelor.

4. Infracțiunile privind condițiile generale de securitate a transportului:

- Nerespectarea cerințelor de securitate de transport la infrastructura de transport și a vehiculelor;).

- Repararea necorespunzătoare a autovehiculelor și punerea lor în circulație cu vădite defecte tehnice;

- Distrugerea mijloacelor de transport sau a căilor de comunicare;

- Încălcarea regulilor de siguranță privind funcționarea transportului.

Clasificarea dată, după părerea noastră, pare destul de elocventă și definitorie pentru legislația Republicii Moldova și poate fi aplicată ca punct de pornire conform legislației noastre. Deși în separarea de mai sus este specificată fiecare categorie de infracțiune, totuși, pentru o înțelegere și o delimitare mai corectă a infracțiunilor din domeniul transporturilor, se cere o clasificare a fiecărui tip din categoriile respective.

Concluzii. Pentru diferențierea infracțiunilor din domeniul transportului rutier, drept criteriu de bază se propun grupele de reguli stabilite de lege privitoare la securitatea circulației rutiere și exploatarea mijloacelor de transport, care pot fi separate de la general la special și servesc astfel ca o subclasificare a infracțiunilor din domeniul de referință. Putem identifica următoarele infracțiuni din domeniul transportului rutier, clasificate în baza regulilor care se încălcă:

I. Reguli referitoare la securitatea circulației rutiere și exploatarea a mijloacelor de transport ce trebuie respectate de către conducătorul auto (art. 264).

II. Reguli privind starea psihico-emoțională și fizică a conducătorului auto (art. 264¹ alin. 1, 2).

III. Reguli privind înregistrarea, evidența și asigurarea mijlocului de transport (art. 276).

IV. Reguli privind conduita în cazurile constatării unei încălcări (art. 264¹ alin. 3, art. 266).

V. Reguli privind verificarea tehnică a autovehiculelor de către persoane responsabile (art. 265).

În opinia noastră, această subclasificare reflectă cel mai bine esența infracțiunilor din domeniul transporturilor, întrucât indică specimenul fiecărei norme în parte și o sistematizează în mod automat. Aceste reguli vin în completarea criteriului general specificat mai sus, deoarece ele funcționează oarecum paralel.

Recenzent:

Radion COJOCARU,
doctor în drept,
șef Catedră Științe Penale

Referințe bibliografice

1. Козаченко И.Я; Незнамова З.А; Новоселов Г.П.; Погосян Т.Ю. и др. Уголовное право: Общая часть: Учебник для вузов. Москва: Норма-Инфра-М; 1999; 503 с.

2. Лукьянов В.В. Проблемы квалификаций дорожно-транспортных преступлений и административных правонарушений. Специальные вопросы уголовного и административного права. Москва: Дашков и Ко, 2003, 68 с.

3. Пикуров Н. И. Квалификация транспортных преступлений. Научно-практическое пособие. Российская академия правосудия, 2011, 165 с

4. Brânză Sergiu, Ulianoschi Xenofon, Stati Vitalie, Țurcanu Ion, Grosu Vladimir. Drept penal. Partea specială. Ediția a II-a, iunie 2005. Chișinău: Cartier juridic, 1324 p.

5. Budeci Vitalie. Răspunderea penală pentru infracțiunile din domeniul

transportului rutier. Teza de doctor în drept. ULIM, Chișinău 2014, 213 p.

6. Mitrache C. Drept penal român, București: Șansa, 1997, 279 p.

7. Stati Vitalie. Infracțiuni în care mijlocul de transport apare ca obiect material sau ca mijloc de săvârșire a infracțiunii. Material didactico-științific. Chișinău: CEP USM, 2010, 352 p.



PRINCIPIILE CE GUVERNEAZĂ JUSTIȚIA ÎN STATUL DE DREPT

Olesea ȚURCAN,
doctorandă

RÉSUMÉ

Dans cet article, nous nous proposons d'identifier les principes essentiels régissant la justice et l'organisation des autorités judiciaires, contenues dans le texte constitutionnel, lois organiques et code de procédure. Il a souligné principalement le contenu réel de chaque principe, ainsi que leur importance pour assurer l'accès à la justice des personnes dans un l'état de droit.

Mots-clés: justice, des tribunaux, la Constitution, l'accès libre à la justice, les droits de la défense, l'assistance juridique

REZUMAT

În prezentul articol ne propunem să identificăm principiile esențiale care guvernează justiția și organizarea instituțiilor autorităților judecătorești, cuprinse în textul constituțional, în legile organice și în codul de procedură. Vom sublinia în principal conținutul concret al fiecăruia, precum și semnificația pentru asigurarea accesului liber la justiție al persoanei în statul de drept.

Cuvinte-cheie: justiție, instanțe judecătorești, constituție, accesul liber la justiție, dreptul la apărare, asistență juridică

Introducere. În prezent, justiția reprezintă unul dintre pilonii centrali pe care se fundamentează un stat de drept contemporan. Din aceste considerente, ea trebuie să corespundă unor criterii legale concrete, importante și decisive pentru realizarea misiunii sale de a fi garantul principal al drepturilor și libertăților omului. Rolul major în acest context le revine principiilor fundamentale care guvernează atât modul de organizare, cât și funcționarea justiției.

În prezentul articol ne propunem să identificăm principiile esențiale care guvernează justiția și organizarea instituțiilor autorităților judecătorești, cuprinse în textul constituțional, în legile organice și codul de procedură.

Rezultate obținute și discuții. Potrivit cercetătorului G.I. Ciuzbaian, prin *principii de organizare și realizare a justiției* se înțeleg acele reguli de bază în temeiul cărora este organizată justiția, în scopul îndeplinirii funcției sale de a „rosti dreptul” [1, p. 72].

Într-o altă opinie se constată că „principiile organizării judiciare reprezintă reguli esențiale ale func-

ționării optime a structurilor statale abilitate să realizeze actul de justiție potrivit prevederilor actelor normative în vigoare” [15, p. 22].

La rândul său, savantul I. Guceac înțelege prin aceste principii „anumite reguli cu caracter general pe baza cărora sînt organizate și își exercită atribuțiile prevăzute de lege instanțele prin care se realizează puterea judecătorească, raporturile dintre aceste instanțe și cele care apar în raport cu alte organe ale statului, instituții și organizații nestatale, precum și cu cetățenii” [11, p. 422]. În opinia sa, aceste principii „caracterizează spiritul organizării puterii judecătorești, conferă instanțelor judecătorești o fizionomie proprie și le guvernează activitatea” [11, p. 422].

Desigur, are dreptate în acest sens și G.I. Ciuzbaian, potrivit căruia principiile de organizare și realizare a justiției constituie puternice garanții pentru aplicarea corectă a normelor juridice, pentru „respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor” [1, p. 73], care de altfel este obligatorie. Urmează să mai adăugăm că aceste principii sînt consacrate expres prin dispozi-

ții ale constituțiilor sau rezultă din legile de organizare a instanțelor judecătorești.

Asupra conținutului și numărului de principii ale organizării și funcționării instituțiilor puterii judecătorești, în literatura juridică de specialitate nu există identitate de opinii [11, p. 422-423; 1, p. 74].

Bunăoară, cercetătorii francezi H. Solus și R. Perrot identifică următoarele principii: separația puterilor, egalitatea în fața justiției, gratuitatea justiției, distincția dintre instanțele de drept comun și cele speciale; regula dublului grad de jurisdicție; colegialitatea; excluderea sistemului juriului în procesul civil, caracterul sedentar și permanent al instanțelor [20, p. 473]. Într-o lucrare mai recentă, unul din autorii citați (R. Perrot) adaugă la principii și ideea potrivit căreia justiția constituie monopol de stat, cu derogarea parțială reprezentată de arbitraj [18, p. 53-54].

Autori români I. Muraru și E.S. Tănăsescu susțin că principiile fundamentale potrivit cărora se realizează justiția sînt: principiul egalității, justiția este unică și egală pentru toți; folosirea limbii oficiale



și a limbii materne în justiție; dreptul la apărare; prezumția de nevinovăție; independența judecătorului și supunerea lui numai legii [16, p. 461-462; 17, p. 588-589].

În același context, V. Ciobanu enumeră următoarele principii: justiția constituie monopol de stat, dublul grad de jurisdicție, egalitatea în fața justiției, gratuitatea justiției, jurisdicțiile sînt permanente și sedentare, colegialitatea, unitatea funcției jurisdicționale [2, p. 42].

La rîndul său, I. Deleanu este de părerea că în materia dată sînt importante următoarele principii: independența justiției, jurisdicțiile sînt stabilite numai prin lege, accesul liber la justiție, interzicerea instanțelor extraordinare, constituirea ierarhică a instanțelor judecătorești și dublul grad de jurisdicție, distincția dintre jurisdicțiile de drept comun și jurisdicțiile speciale, colegialitatea instanțelor, unitatea de jurisdicție în materie penală și civilă, caracterul sedentar și permanent al justiției, egalitatea în fața justiției, gratuitatea justiției [9, p. 31-32].

În cele ce urmează, ținem să prezentăm succint esența și importanța celor mai semnificative principii în materie.

Principiul legalității. Este „unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept, în conformitate cu care justiția se înfăptuiește în strictă conformitate cu legislația în vigoare” [11, p. 423]. Acest principiu este consacrat în art. 114 din *Constituția Republicii Moldova* [4] și în art. 1 alin. 2 din *Legea privind organizarea judecătorească* [13], care stabilește că justiția se înfăptuiește în numele legii. Art. 5 din aceeași lege obligă instanțele judecătorești să asigure înfăptuirea justiției în strictă conformitate cu le-

gislația. Legile altor state vor putea fi aplicate numai în modul prevăzut de legislația Republicii Moldova.

Se poate susține că legalitatea în procesul de judecată are ca prime repere percepțiile constituționale, în același timp, la baza acesteia stau și unele dintre dispozițiile actelor legislative privind organizarea judecătorească. În acest sens, justiția se înfăptuiește „în numele legii, iar judecătorii se supun numai legii; justiția se realizează de instanțele judecătorești prevăzute de lege, înființarea instanțelor extraordinare fiind interzisă; instanțele militare funcționează numai în condițiile legii; competența tuturor instanțelor este cea stabilită de lege; alcătuirea instanțelor și compunerea completului de judecată se fac cu respectarea strictă a dispozițiilor legii; împotriva hotărîrilor judecătorești pot fi exercitate căile legale de atac” [15, p. 23].

Legalitatea este o cerință fundamentală a activității instanțelor judecătorești. Iată de ce principiul legalității este un principiu-cadru ce înglobează toate celelalte principii după care se desfășoară activitatea procesuală [5, p. 413]. Mai mult, potrivit cercetătorilor, acesta este un principiu ce excede justiției, fiind de esența statului de drept. El se regăsește în organizarea și funcționarea tuturor autorităților de stat, dar în același timp constituie și una din îndatoririle fundamentale ale cetățenilor [1, p. 75] (îndatorirea de a respecta Constituția și legea).

Principiul legalității se manifestă prin mai multe caracteristici [5, p. 415]:

- constituirea prin lege a instanțelor judecătorești, a procuraturii, a organelor de urmărire penală, precum și desfășurarea activității

acestora în componența și în limitele competenței stabilite de lege;

- pronunțarea hotărîrilor judecătorești în numele legii;

- respectarea de către subiecții procesului judiciar a legii procesuale și a altor dispoziții legale;

- respectarea drepturilor procesuale ale justițiabililor și utilizarea în procedura judiciară numai a mijloacelor și metodelor admise de lege;

- organizarea controlului judiciar pentru asigurarea respectării întocmai a normelor materiale și procedurale sau a altor dispoziții legale.

Aflarea adevărului în cauzele supuse cercetării, indiferent dacă acestea sînt de natură civilă, penală, comercială, administrativă sau de altă natură, nu se poate realiza decît în măsura în care procesul de judecată se desfășoară potrivit reglementărilor legale, în toate fazele și etapele pe care acesta le parcurge, cu atît mai mult cu cît ne referim la instituții create de stat special pentru a restabili ordinea de drept într-un stat democratic.

Totodată, trebuie precizat că respectarea legii de către instanța de judecată prezumă nu doar aplicarea justă a normelor de drept procesual, ci și caracterul legal al instanței judecătorești, independența ei, independența și imparțialitatea judecătorilor și supunerea acestora în fața legii.

Ceea ce este specific legalității este faptul că acest principiu se caracterizează prin realism, traducerea lui în viață putînd fi realizată numai prin măsuri concrete, eficiente.

Acest principiu reclamă să fie respectată cu strictețe și de toate subiectele de drept atît legea fundamentală, cît și celelalte acte normative subordonate ei.



Egalitatea în fața justiției. Este un principiu care semnifică faptul că „toate persoanele au o vocație egală de a fi judecate de aceleași instanțe judecătorești și după aceleași reguli de procedură, fără nici o discriminare” [15, p. 23]. Oricare dintre părți trebuie să se bucure de aceleași drepturi – dreptul la aceleași probe, dreptul la aceleași apărări, la aceleași căi de atac –, deoarece orice dispoziție care ar pune-o pe una dintre părți în inferioritate de drept față de cealaltă este incompatibilă cu principiul egalității și chiar cu ideea de justiție.

Acest principiu a fost lansat de istorica *Declarație franceză a drepturilor omului și cetățeanului* (art. 1), conform căruia “oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi...” [7].

Legislația Republicii Moldova (art. 16 din *Constituție*, art. 8 din *Legea privind organizarea judecătorească*) stabilește reguli după care toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorității judecătorești, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau opinie socială, precum și de alte împrejurări.

Pentru a fi respectat acest principiu, conf. univ. dr. F. Măgureanu consideră că „este necesar să nu existe privilegii de jurisdicție. Egalitatea nu înseamnă uniformitate, iar existența unor reguli speciale de procedură sau a unor organe de jurisdicție specializate nu înseamnă nesocotirea acestui principiu” [15, p. 24].

Ținînd cont de faptul că anumite circumstanțe de ordin economic și social pot influența accesul la justiție și poziția părților în proces (deoarece pornirea și derularea

procesului presupun cheltuieli și cunoștințe de specialitate), considerăm că statul trebuie să asigure un sistem coerent de asistență juridică, care ar fi în stare să asigure celor cu venituri insuficiente accesul la justiție și participarea cu succes la toate fazele procesului.

Accesul liber la justiție nu poate fi considerat ca fiind îngădit prin stabilirea unor taxe, fiind normal ca justițiabilii care trag un folos nemijlocit din activitatea desfășurată de instanțele judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor acestora. Totuși, o taxă judiciară în cuantum ridicat, o cautiune proporțională cu valoarea obiectului procesului sau alte cheltuieli de judecată disproporționate față de posibilitățile financiare ale reclamantului pot reprezenta o descurajare în fapt a liberului acces la justiție.

Limba de procedură și dreptul la interpret. Este un principiu a cărui respectare influențează în mod direct accesul la justiție, deoarece necunoașterea limbii în care urmează să se desfășoare procedura și imposibilitatea antrenării unui interpret face ca justiția să rămână inaccesibilă. Acest principiu este consacrat în art. 118 din *Constituția Republicii Moldova*. Pornind de la conținutul acestui articol, instanțele judecătorești trebuie să asigure respectarea următoarelor condiții:

- desfășurarea procedurii judiciare în limba moldovenească;

- pentru persoanele care nu posedă limba moldovenească se asigură dreptul de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță prin interpret;

- în condițiile legii, procedura judiciară să se poată efectua și într-o limbă acceptabilă pentru majoritatea

persoanelor care participă la proces.

Constituția României [6], prin conținutul art. 127 “Folosirea limbii materne și a interpretului în justiție”, oferă o redacție mai reușită a acestei reguli de mare importanță în ce privește accesibilitatea la justiție. Astfel, realizarea acestui principiu în legislația română presupune:

- desfășurarea procedurii judiciare în limba română;

- acordarea cetățenilor români aparținînd minorităților naționale a dreptului de a se exprima în fața instanței de judecată în limba maternă;

- exprimarea în fața instanței de judecată în limba maternă a cetățenilor români aparținînd minorităților naționale, inclusiv prin folosirea de interpreți sau de traduceri, nu va trebui să împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați.

Dreptul la apărare și asigurarea asistenței juridice la înfăptuirea justiției. Acest principiu desemnează dreptul la apărare consacrat și garantat de legea fundamentală. Astfel, potrivit prevederilor art. 26 din Constituția Republicii Moldova, dreptul la apărare este garantat, în tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat ales sau numit din oficiu (reglementări similare fiind cuprinse și în art. 24 din Constituția României [6]).

O garanție importantă a dreptului de apărare o constituie și asistența juridică gratuită (asistență judiciară), or *dreptul la asistență juridică*. Relevant în context este art. 5 din *Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat* [12], care stipulează: „Pentru realizarea prin-



cipiului liberului acces la asistență juridică, statul asigură organizarea și funcționarea instituțiilor responsabile de acordarea asistenței juridice garantate de stat, alocarea fondurilor bugetare necesare retribuirii serviciilor juridice prestate în conformitate cu prezenta lege”.

Potrivit art. 8 din *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova*: „Părțile, alți participanți la proces au dreptul să fie asistați în judecată de către un avocat ales ori desemnat de coordonatorul oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat sau de un alt reprezentant, în cazurile prevăzute de cod” [3]. Respectiv, în art. 77 (Desemnarea avocatului) este prevăzut că instanța judecătorească solicită oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat desemnarea unui avocat pentru parte sau intervenient:

a) în cazul în care partea sau intervenientul sînt lipsiți sau limitați în capacitatea de exercițiu și nu au reprezentanți legali sau dacă domiciliul pîrîtului nu este cunoscut;

b) dacă instanța constată un conflict de interese între reprezentant și reprezentatul lipsit ori limitat în capacitatea de exercițiu;

c) în condițiile art. 304 și 316;

d) în alte cazuri prevăzute de lege.

În lucrările de specialitate s-a menționat că dreptul la apărare este garantat prin „modul în care sînt organizate instanțele judecătorești, prin normele de procedură și prin asistența judiciară” [15, p. 25].

Analizînd esența și conținutul dreptului la apărare, procesualității recunosc două sensuri ale dreptului la apărare: sensul material și cel formal [19]. Dreptul la apărare

în sens material cuprinde întregul complex de drepturi și garanții procesuale care sînt instituite de lege, pentru a da posibilitate persoanelor fizice și juridice să-și apere interesele legitime. În sens formal, dreptul la apărare înseamnă dreptul părții din proces de a-și angaja un apărător, care nu poate fi decît un profesionist în drept. Numai în acest caz poate fi asigurată o apărare calificată, ce servește nu numai interesul părților, ci și scopul pronunțării unor hotărîri legale.

Printre garanțiile care ar încuraja realizarea acestui drept sînt menționate următoarele [8, p. 108-109]:

- obligația organelor judiciare de a încunoștința pe învinuit sau inculpat înainte de a i se lua prima declarație despre dreptul de a fi asistat de un apărător, acest lucru urmînd a fi consemnat în procesul-verbal de ascultare;

- obligația organelor judiciare de a lua măsuri pentru asigurarea asistenței juridice a învinuitului sau inculpatului, cînd acesta nu are apărător ales;

- obligația organelor judiciare de a-l încunoștința pe învinuit sau inculpat despre fapta pentru care este învinuit și încadrarea juridică a acesteia;

- obligația organelor judiciare de a administra probele necesare în apărare.

Gratuitatea justiției. Scopul urmărit de acest principiu este de a asigura ca părțile să nu plătească munca judecătorilor cărora li s-au adresat cu cererea de soluționare a cauzei. Aceeași regulă se referă și la remunerarea activităților și altor participanți la proces, cum ar fi, de exemplu, procurorii sau grefierii din motivul că aceștia deserveșc realizarea justiției care, după cum se

știe, este o funcție a puterii publice și toate cheltuielile pentru exercitarea acesteia trebuie să le suporte statul.

Gratuitatea justiției este apreciată ca „unul dintre factorii care dau prestigiu instanțelor de judecată și, în același timp, determină pe judecători ori pe ceilalți funcționari să-și îndeplinească îndatoririle” [15, p. 27].

Deși legislația actuală a majorității statelor prevede în mod expres obligativitatea instituțiilor judiciare de a asigura asistență din oficiu (gratuit) numai în procesele penale, în literatura juridică de specialitate s-a constatat că acest drept, pentru asigurarea unui proces echitabil și pentru egalitate de tratament, trebuie asigurat și în procesele civile. Mai mult decît atît, acest drept trebuie asigurat și în cazul altor acțiuni procesuale, cum ar fi: asistarea în mod gratuit de un interpret dacă persoana nu înțelege sau nu vorbește limba folosită în proces, în exercitarea căilor de atac etc. [8, p. 108-109].

Permanența și stabilitatea sediului instanței judecătorești. Conform spiritului legislației, toate instanțele sînt permanente, adică acestea își îndeplinesc atribuțiile în mod continuu, în succesiunea zilelor, fără alte întreruperi decît cele provocate de pauzele legale (zile nelucrătoare sau sărbători legale).

La serviciile justiției se poate recurge oricînd, deoarece instanțele judecătorești nu-și întrerup activitatea decît în cazurile excepționale (incendii, cutremure, inundații etc.).

Stabilitatea sediului presupune că instanțele sînt sedentare, au sediul în localitatea de reședință stabilită prin lege, acesta fiind pre-determinat și prestabilit.



Independența magistratului și supunerea lui numai legii. Cum noțiunea de *justiție* nu poate fi despărțită de noțiunea de *judecător*, tot așa independența judecătorului nu poate fi analizată decât prin raportare directă la independența sistemului de justiție, independența judecătorului fiind unul din principiile fundamentale ale justiției. Independența judecătorului este unul din principiile fundamentale ale justiției.

În reglementarea actuală, independența sistemului judiciar este prevăzută prin chiar textul constituțional, indirect, prin instituirea principiului separației puterilor în stat și care consacră independența puterii judecătorești față de cea executivă și cea legislativă.

Astfel, la înfăptuirea justiției, judecătorii sînt independenți și se supun numai legii. Conținutul acestui principiu este consacrat expres prin prevederile art. 116 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care dispune: „Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii” [4].

Fiind determinată „drept forță care asigură protecția dreptului de diversele abuzuri și erori, indiferent de categoria subiectului activității antilegale”, se consideră că justiția statului de drept, „numai în condițiile independenței depline de executiv și legislativ va fi capabilă să îndreptățească rolul imparțial al zeiței Themis” [11, p. 426].

Principiul analizat semnifică faptul că judecătorul soluționează cazul dedus judecății și pronunță hotărîrea liber de orice imixtiune, indiferent dacă această intervenție ar veni din interiorul sau din exteriorul sistemului jurisdicțional. În acest sistem nu există subordo-

nare ierarhică în activitatea de judecată. Instanța superioară poate cenzura hotărîrea celei de grad inferior, dar numai post-factum. Judecătorul nu primește ordin de la nimeni cu privire la modul în care pronunță dreptul. În activitatea de realizare a justiției judecătorul se supune doar legii și conștiinței sale [1, p. 80-81].

În literatura de specialitate, principiul independenței justiției mai înseamnă că „instanța competentă nu se pronunță asupra litigiului ca parte integrată într-o ierarhie, ci ca organ care procedează în afara vreunui raport de subordonare” [10, p. 55].

Principiul independenței judecătorilor înseamnă că “nici un organ al administrației de stat, inclusiv organele de conducere judiciară, și nici un judecător de la o instanță superioară nu are dreptul să oblige sau să dea sugestii judecătorului, atunci cînd acesta trebuie să pronunțe hotărîrea sau să dea dispoziții într-o anumită cauză privind modul cum trebuie să fie soluționată aceasta” [15, p. 32].

Este important de precizat că independența judecătorilor și supunerea lor numai legii sînt de natură să asigure “calitatea și obiectivitatea hotărîrilor judecătorești, să inspire încredere părților în activitatea instanțelor și să sporească astfel prestigiul justiției [21, p. 100-101].

Principiul independenței este analizat în doctrină și sub aspectul autonomiei instanțelor judecătorești [14, p. 37-40], ce decurge din autonomia funcției jurisdicționale și care presupune o delimitare a atribuțiilor autorităților statale.

Realizarea acestui principiu presupune o serie de măsuri organizatorice. În acest sens s-a menționat că pentru o autonomie reală

a instanțelor judecătorești trebuie ca acestea să beneficieze de „structuri organizatorice și funcționale, inclusiv de organe proprii de conducere administrativă, precum și de un buget distinct, pentru a nu depinde în niciun mod de celelalte autorități ale statului de drept”. În ceea ce privește acest ultim aspect, în literatura juridică s-a arătat că „autonomia financiară este o garanție a unei justiții democratice și în această privință nici un efort nu poate fi considerat inutil. Doar cu o autonomie efectivă se poate promova forța dreptului și înlătura tendințele de ignorare și de subminare a statului de drept” [15, p. 34].

Odată cu trecerea timpului, necesitatea scoaterii justiției de sub influența guvernelor și parlamentelor politice a impus ca acestea să i se acorde, prin lege, o cât mai mare independență. Dar independența ar fi rămas iluzorie dacă, după numirea în funcție, magistratul ar fi fost lăsat în seama organelor executive sau legislative, dacă menținerea sa în funcție, avansarea, transferarea, eventual sancționarea și, într-o anumită măsură, chiar direcționarea administrativă a activității sale jurisdicționale ar fi depins de voința celorlalte autorități constituționale ale statului.

Măsurile privind formarea și menținerea corpului magistraților cer neapărat prevederi constituționale care să garanteze și să facă posibilă exercitarea în mod independent a funcției, măsuri corespunzătoare în chiar însăși organizarea interioară a acestuia. Cea mai importantă dintre măsuri și, desigur, cea mai eficace este inamovibilitatea, însă nu trebuie să uităm și de faptul că independența reală a justiției este determinată și de mo-



dul de recrutare a judecătorilor [11, p. 426-429].

Principiul dublului grad de jurisdicție. Realizarea justiției nu poate fi limitată la un singur grad de justiție. Astfel, este necesar ca activitatea instanțelor judecătorești să fie supusă unui control atât pentru a se evita eventualele erori săvârșite, cât și pentru a se preveni posibilele abuzuri. Controlul din partea jurisdicțiilor superioare reprezintă o garanție pentru pronunțarea unor soluții legale și temeinice [1, p. 96].

Potrivit principiului în discuție, un justițiabil are dreptul, de regulă, la două grade de jurisdicție și, drept consecință, o hotărâre pronunțată în urma unei judecăți poate fi controlată de o altă instanță superioară, pentru a se permite corectarea erorilor admise de judecătorii primei instanțe.

În viziunea noastră, semnificația principiului în cauză este una deosebită în contextul garantării de către stat a accesului liber la justiție. Mai mult, în condițiile contemporane în care tot mai pronunțat devine rolul Curții Europene a Drepturilor Omului în apărarea drepturilor omului, dublul grad de jurisdicție la nivel național vine să asigure și să garanteze eficiența actului de justiție.

Concluzie. Privite în ansamblu, toate principiile prezentate (dar și altele, la fel de importante) sînt de natură să asigure și să garanteze accesul liber la justiție al persoanei în condițiile statului de drept. Iată de ce ar fi cazul ca modul în care aceste principii se respectă să fie monitorizat atât de autoritățile competente ale statului, cât și de societatea civilă, iar orice încălcare a acestora să fie aspru sancționată, deoarece, în ultimă instanță, prin

asemenea manifestări se restrînge sau se exclude practic accesul liber al persoanei la justiție.

Referințe bibliografice

1. Chiuzbaian G.I. Sistemul puterii judecătorești. Organizare și funcționare. București: Continent XXI, 2002, 430 p.

2. Ciobanu V. M. Tratat teoretic și practic de procedură civilă. București: Național, 1996.

3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225 din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115 din 12.06.

4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12.08.1994 (cu modificări și completări pînă în 14.07.2006).

5. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012.

6. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.

7. Declarația franceză a drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată la data de 26 august 1789. [resursă electronică]: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Declara%C8%9Bia_drepturilor_omului_%C8%99i_ale_cet%C4%83%C8%9Bianului_\(accesat_la_26.01.2016\)](https://ro.wikipedia.org/wiki/Declara%C8%9Bia_drepturilor_omului_%C8%99i_ale_cet%C4%83%C8%9Bianului_(accesat_la_26.01.2016))

8. Deleanu I. Procedura civilă. Iași: Chemarea, 1994.

9. Deleanu I. Tratat de procedură civilă. Arad: Servo-Sat, 2001.

10. Drăganu T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992, 222 p.

11. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, Vol. II. Chișinău: Reclama, 2001, 494 p.

12. Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, nr. 198 din 26.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 157-160 din 05.10.2007 (cu modificări și completări pînă în 15.01.2016).

13. Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514 din 06.07.1995.

În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 58 din 19.10.1995 (cu modificări și completări pînă în 31.08.2012).

14. Leș I. Organizarea sistemului judiciar, a avocaturii și a activității notariale. București: Lumina Lex, 1997.

15. Măgureanu F. Organizarea instituțiilor judiciare. Ediția a 3-a. București: Universul Juridic, 2003, 319 p.

16. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București: Actami, 1997.

17. Muraru I., Tănăsescu E.S. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001.

18. Perrot R. Institutions judiciaires. Paris: Montchrestien, 2000.

19. Rizeanu D. Considerații privind garantarea dreptului la apărare în procesul civil. În: RRD, nr. 8, 1973.

20. Solus H., Perrot R. Droit judiciaire prive. Paris: Sirey, 1961.

21. Stoenescu I., Zilberstei S. Drept procesual civil. Teoria generală. București: E.D.P., 1983.



DEONTOLOGIA FUNCȚIONARULUI PUBLIC: DE LA NORME MORALE SPRE CONDUITĂ PROFESIONALĂ

Tatiana MOSTOVEI,

doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The article is dedicated to studying public agent official ethics essence through the regulatory function of ethics and morality as a social occurrence, while identifying the differences and similarities of public service ethics and deontology public agent.

Keywords: moral, ethics, deontology civil service, deontology civil servant, obligation, indebtedness, moral conduct, professional conduct

REZUMAT

În articol este cercetată esența deontologiei funcționarului public prin prisma funcției normative a eticii și a moralei ca fenomen social, totodată identificând diferențele și similitudinile deontologiei funcției publice și a deontologiei funcționarului public.

Cuvinte-cheie: morală, etică, deontologia funcției publice, deontologia funcționarului public, obligație, îndatorire, conduită morală, conduită profesională

Introducere. Apariția unor noi înțelegeri, ca rezultat al dezvoltării istorice a societății, a amplificat necesitatea de a raporta conduita și activitatea persoanelor care le practică la norme specifice profesiei practicate.

Indiferent de treapta ierarhică pe care se află la un moment dat, funcționarului public i se pretinde să întrunească o seamă de calități, astfel încât activitatea sa să fie cât mai eficientă. Dintre calitățile pe care trebuie să le dovedească, prioritare sînt cele profesionale și etice [1, p. 4], deontologia constituind sursa de inspirație pentru toți angajații serviciului public, indiferent de funcțiile și statutul lor [2, p. 15].

Metode aplicate și materiale utilizate. Pentru elaborarea prezentei lucrări au fost folosite metodele: analiza, sinteza, comparația, metoda logică. A fost studiat și analizat cadrul normativ și doctrinar național și internațional.

Rezultate obținute și discuții. Termenii *etică* și *morală* debutează cu anumite similitudini și provin din două culturi diferite, dar învecinate – greacă și latină –, care s-au aflat într-un proces de continuă influență. Posibil că anume asemănările din trecut domină înțelegerea termenilor respectivi drept identici, ba chiar și confundarea lor.

Savanții definesc *morală* ca fiind un ansamblu de norme de reglementare a comportamentului, fondate pe

valorile de bine/rău, moral/imoral, cinste, corectitudine, sinceritate, responsabilitate, larg împărtășite în cadrul unei colectivități, norme impuse atât de către propria conștiință (conștiința morală), cât și de presiunea atitudinilor celorlalți (opinia publică) [3, p. 15].

Cu o mare încredere în om – ființă înzestrată cu rațiune și cu bună voință – Kant insistă asupra necesității ca omul să facă efortul de a se depăși pe sine ca individualitate și de a-și afirma tăria de voință, respectiv, de a-și depăși simțurile și înclinațiile egoiste, dat fiind că dispune de privilegiul rațiunii [4, p. 15].

În afara normelor de conviețuire, morală mai cuprinde și relațiile dintre oameni, prin materializarea acestor norme în conduită și în raporturi reciproce. Morala apreciază faptele și moravurile oamenilor prin prisma unui sistem de valori, exprimată în judecăți și în sentimente morale [5, p. 2].

Charles Luis Montesquieu, una dintre cele mai complexe și importante figuri ale iluminismului francez, atribuia o importanță majoră posibilității de a face tot „ce nu interzice legea” [6, p. 295]. Dar cum rămîne cu normele morale, ne întrebăm noi?

Așa cum morală nu poate fi impusă prin constrîngere statală, menționăm despre răspunderea morală a individului, care nicidecum nu dispune de o procedură distinctă de

aplicare și ține mai mult de reacția terților. Responsabilitatea morală exprimă capacitatea individului de a-și conforma vorbele și faptele la așteptările societății și constituie un factor vital în determinarea integrității acestuia.

Alăturat opiniei doctrinarilor [5, p. 4], considerăm ca morală este un fenomen social ce reglementează comportamentul oamenilor în societate, atât la nivel individual, cât și în relații cu diferite grupuri sau instituții, ce nu poate fi impusă prin constrîngere statală, ci numai prin educație, tradiții, opinie publică etc.

Potrivit prof. univ., dr. Carmen Cozma, funcția normativă a eticii se realizează prin prescrierea și recomandarea unor reguli și principii, dar mai mult prin anticiparea/proiecția unor modele de urmat [7, p. 15].

Etica încearcă să dea răspuns la întrebarea: „Cum trebuie să acționeze individul în raport cu sine însuși, cu semenii săi și cu lumea din jur?” [3, p. 24]. Racordînd întrebarea la subiectul studiului dat, aceasta ar fi următoarea: „Cum trebuie să acționeze funcționarul public în raport cu sine însuși, cu colegii săi, cu autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, cu persoanele beneficiare de servicii publice?”

Astfel, vizavi de ideea că responsabilitatea trebuie să primeze răspunderea în activitatea funcționarului public, putem afirma că „etica este cea care dă sens viu



legilor, organizării și activităților (...) În toate cazurile, legea exprimă dreptul. Ea organizează jocul relațiilor. Etica este aceea care le dă sens” [8, p. 92].

Potrivit definiției pe care legiuitorul o dă funcției publice – „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică” [9], caracterul legal al competenței este „o teză cu valoare constantă a doctrinei de drept public” [10, p. 29]. Legalitatea competenței se referă la faptul că cei care slujesc statul nu pot acționa după bunul lor plac, activitatea lor fiind limitată de anumite acte normative [10, p. 29].

În afara conceptelor de morală și etică, în limbajul de specialitate îl întâlnim și pe cel de *deontologie*. Cuvântul provine de la grecescul *deon*, *deontos*, care semnifică datorie, obligație. Cuvântul deontologie desemnează reguli, datorii, obligații, ceea ce trebuie de făcut, în acest sens deontologia este teoria îndatoririlor, deci a obligațiilor conștientizate, interiorizate, asumate, în temeiul cărora omul are a se manifesta [7, p. 9].

Termenul *deontologie* este introdus în limbajul științific de filosoful și juristul englez Jeremy Bentham (1748-1832), în opera „Deontologie, ou science de la morale”. Bentham introduce un nou concept – deontologia – ca învățătură despre corectitudine și îndatorire. Deontologia, consideră autorul, conduce la îmbunătățirea morală și la diminuarea numărului de diferite sancțiuni. La temelia deontologiei autorul plasează principiul utilității, potrivit căruia acțiunea merită sau nu merită a fi aprobată în funcție de creșterea sau descreșterea „cuanțumului fericirii publice”. Sarcina deontologiei, după Bentham, constă în a oferi motivelor sociale toată puterea motivelor personale, a convinge că interesele private și îndatoririle față de societate sînt similare [11, p. 21].

Deontologia poate fi definită ca ansamblul normelor ce conturează un anumit tip de comportament profesional, consideră prof. univ.,

dr. Virginia Vedinaș. Savanta menționează că expresia „deontologie profesională”, pe care o mai regăsim uneori utilizată, „are conotații pleonastice” [12, p. 122]. Ar fi incorect să ne referim la Codul deontologic al profesiei de polițist, într-o formulare corectă trebuie să utilizăm îmbinarea *Codul deontologic al polițistului*.

Potrivit opiniei prof. univ., dr. L. Coman-Kund, un alt exponent al doctrinei românești, astăzi prin deontologie se înțelege ansamblul de reguli care precizează normele de conduită și obligațiile etice ale unei profesii, precum și doctrina despre aceasta. Obiectul deontologiei este format numai din regulile stabilite de profesii pentru a asigura moralitatea membrilor săi, precum și obligațiile morale generale care pot afecta imaginea profesiei. Normele juridice menite să asigure ordinea publică, fiind de aplicabilitate generală, exced sfera profesiilor, motiv pentru care nu pot face obiectul deontologiei [4, p. 6].

Deontologia s-a conturat ca fiind doctrina, teoria, știința datorilor morale, dar și legale specifice exercitării oricărei profesii, relatează doctrinarul din România, dr. E. Albu. Autorul menționează că prin specificul obiectului său de cercetare, deontologia se află la granița dintre drept și morală, fiind o știință interdisciplinară, avînd ca obiect de studiu ansamblul normelor ce conturează un anumit tip de comportament profesional și privat. Unele din aceste norme sînt consacrate juridicește, respectarea lor putînd fi deci impusă prin intervenția forței de coerciție a organelor statului, în timp ce altele sînt sancționate doar de oprobriul opiniei publice, înscriindu-se în categoria normelor etice [5, p. 10].

Linii majore ale deontologiei țin de conformarea comportamentului profesional la reguli și principii morale – „principiul datoriei de a munci”, „principiul lucrului bine făcut”, „principiul respectului pentru om și pentru lucruri”, „principiul respectului pentru valoare și pentru lege” [7, p. 139], care ar putea fi

raportate principiilor profesionalismului, imparțialității, legalității.

Dar constituie oare funcționarii publici o profesiune? – se străduiește să obțină răspuns doctrinarul din România, dr. în drept Liviu Coman-Kund [4, p. 46-47]. Se poate vorbi despre o deontologie a funcționarilor publici? – ne punem și noi întrebarea alături de savantul.

Din enumerarea orientativă a grupurilor de funcționari publici menționați în anexa nr. 1 a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [9], stabilim o diversitate de specialități, grație cărora este asigurată activitatea autorităților și instituțiilor publice, care la rîndul lor constituie grupuri profesionale. Așa sînt, de exemplu, funcționarii publici din administrația publică centrală și separat funcționarii din administrația locală, organele Serviciului Fiscal de Stat, Agenției pentru Intervenții și Plăți în Agricultură, funcționarii publici din cadrul secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii, aparatul Consiliului Național de Acreditare și Atestare, secretariatului Curții Constituționale, Centrului pentru Protecția Drepturilor Omului etc.

În atare circumstanțe, conform unor opinii, „nu se poate vorbi despre o deontologie a funcționarilor publici în general, dar s-ar putea vorbi despre deontologii ale diverselor categorii de funcționari publici, care constituie grupuri profesionale, grupuri care pot fi invocate sub denumirea de „corpuri de funcționari” [4, p. 47].

Am putea considera funcția publică o profesiune, dacă prin această sintagmă înțelegem „corpurile” formate din funcționarii de carieră din administrația publică, alcătuite din subgrupuri pe criteriul specializării. Funcția publică, spre deosebire de arhitectură, medicină, pedagogie, jurnalism este o profesiune eterogenă, însă accesul în funcție și avansarea se fac după reguli generale uniformizate, cu drepturi și garanții profesionale comune.

Atitudinea părtinitoare față de conceptul de profesionalizare a funcției publice, atribuirea califica-



tivului de profesie, meserie deja ne favorizează în necesitatea dezbaterilor pe marginea coordonatelor deontologice ale funcției publice.

Parcurgerea literaturii științifice ne-a permis să identificăm o gamă de tendințe: pe când savanții din Republica Franceză evocă cu prisosință despre deontologia funcțiilor publice, o bună parte din doctrinarii din România își orientează opiniile spre conceptul de deontologie a funcției publice, deontologia funcționarului public sau deontologie în funcția publică. Nu poate fi ignorat nici punctul de vedere privind deontologia serviciului public, expus în literatura de specialitate din Federația Rusă.

Întru clarificarea lucrurilor, vom recurge la definițiile deontologiei funcției publice și a funcționarului public preluate din doctrină, care, cu regret, nu impresionează numeric.

Potrivit savantului E. Albu, pentru a vorbi despre o deontologie a funcției publice, este necesar de a preciza că prin *funcție publică* înțelegem o profesie, o activitate exercitată în legătură cu treburile statului, al cărei statut este stabilit de stat prin organele sale competente. În acest sens, distingem o deontologie a funcției de judecător, după cum vorbim și despre o deontologie a funcționarului public, dar, peste toate acestea, se poate menționa și despre o deontologie a funcției publice, în general, care include un șir de principii și norme ce rămân general valabile [5, p. 29].

Un alt reprezentant al doctrinei românești, dr. Ion Mocioi, consideră că deontologia funcției publice este un „ansamblu de reguli de conduită a funcționarilor publici, pentru a funcționa, în administrația publică, în cadrul unui post al activității specifice, folosindu-și cu responsabilitate pregătirea, calitățile și aptitudinile individuale, pentru aplicarea legilor în mod corect, în interesul cetățeanului și al progresului țării” [12, p. 125].

În accepțiunea dr. E. Albu [5, p. 31-32], deontologia funcției publice poartă următoarele însușiri:

- constituie o simbioză a dreptului cu morala;

- normele deontologice menționate sînt aferente funcției publice exercitate ca element intrinsec serviciului public;

- acceptarea acestor norme cu caracter general și impersonal de către societate, fapt ce permite o abordare obiectivă a deontologiei funcției publice;

- deontologia funcției publice ține de caracterul istoric al evoluției sociale a dreptului și a moralei;

- scopul deontologiei este circumstanțiat serviciului public, avînd un caracter nu numai teoretic, ci și unul practic foarte bine definit.

Susținînd opinia savantului, considerăm totuși că această listă urmează a fi completată. Din punctul nostru de vedere, răspunderea funcționarului public pentru încălcarea normelor de conduită, de asemenea, constituie o însușire a deontologiei funcției publice. Spre exemplu: potrivit art. 57 lit. g) din Legea nr. 158/2008 [9], constituie abatere disciplinară acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează.

Menirea deontologiei funcției publice constă în satisfacerea nevoilor generale ale cetățenilor, relatează reprezentantul doctrinei românești I. Ivanoff, marcînd că cuvîntul „eficient” acoperă valențele scopului urmărit [13, p. 79], opinie cu care ne permitem să polemizăm.

Sîntem conștienți de faptul că eficiența și eficacitatea sînt părți indispensabile ale unei bune guvernări, parte a căreia este integritatea, alimentată din plin de latura deontologică. Însă, acel ansamblu al atribuțiilor stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică, prin care este definită o funcție publică, devine realizabil numai în cazul investirii în ea a unei persoane fizice, numite *funcționar public*. Funcția publică propriu-zisă își menține existența și în lipsa unei persoane care ar deține-o, și nu invers, de aceea este necesară o deontologie a funcției, care pune temelia deontologiei funcționarului public. În lipsa persoanei, funcția publică este lipsită de calificativul responsabilității,

susținut și fortificat de moravurile și moralitatea persoanei.

În sensul celor relatate, distingem deontologia funcției publice drept o totalitate de norme ce fac referire la conduita aferentă unei funcții publice, în scopul informării publicului cu privire la așteptările și cerințele comportamentale înaintate odată cu obținerea funcției solicitate.

Odată cu numirea în funcție și depunerea jurămîntului, persoana devine deținătoare a statutului administrativ-juridic al funcționarului public. Anume din acest moment el/ea își asumă responsabilitatea de executare deontologică a funcției publice, care, în viziunea savantului E. Albu, formează acea situație în care funcționarul public își îndeplinește atribuțiile legale și sarcinile de serviciu în spiritul respectării datoriei și satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale particularilor, în calitatea lor de beneficiari ai serviciilor publice [5, p. 90].

Deontologia funcționarului public este „ansamblul normelor juridice și morale aferente funcției publice, statuate obiectiv, la un moment dat, de către legiuitor, care conturează comportamentul profesional și privat al funcționarului public, ca expresie a celui investit cu autoritate publică, în scopul eficientizării serviciului public”, consideră un alt exponent al doctrinei românești, dr. I. Ivanoff [13, p. 78]. Cu referire la comportamentul privat, savantul menționează că „dacă comportamentul public este firesc a fi susținut, deoarece este esențial pentru serviciul public respectiv, comportamentul privat excede primului enunț, însă dă contur întregului comportament” [13, p. 79], opinie ce o susținem totalmente.

Prin deontologia funcționarilor publici, savanții M. Oroveanu și E. Albu [5, p. 30] acceptă „ansamblul atribuțiilor, obligațiilor morale și juridice ale funcționarilor publici, necesare pentru îndeplinirea misiunilor ce incumbă acestora, considerate ca îndatoriri în slujba societății, în scopul îndeplinirii raționale, eficiente, operative și legale a sarcinilor administrației publice și a satisfacerii



drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice”.

De o importanță majoră sînt opiniile conf. univ. C. Călinoiu și dr. V. Vedinaș, potrivit cărora deontologia impune suveranitatea legii dincolo de interesele individului, ceea ce atrage necesitatea ca funcționarul public să aibă aptitudinea de a sluji legea, nu de a o îngenunchea [14, p. 166].

Însușirea funcționarului public de a sluji legea este susținută de mai mulți doctrinari români, din punctul de vedere al cărora „substituirea domniei legii domniei oamenilor” [15, p. 41] presupune suveranitatea legii dincolo de interesele individuale ale funcționarului, prin înfrîngerea pornirilor biologice de către rațiune. Pentru a se realiza acest imperativ, se propune ca funcționarul public să slujească legea, și nu să o îngenuncheze [16, p. 79; 10, p. 34-35].

În accepțiunea prof. univ., dr. C. Cozma [7, p. 137], pentru înțelegerea adecvată a spectrului deontologiei, ca orientare a echilibrului de atins, merită a fi puse cel puțin trei interogații: „Ce trebuie să fac?”, „Ce vreau să fac?” și „Cum pot să împlinesc mai bine ceea ce trebuie să fac și ce vreau să fac?”. Raportînd cele menționate la comportamentul profesional al funcționarului public, înaintăm propriul punct de vedere, potrivit căruia un funcționar public (în varianta clasică) este lipsit de dreptul de a balansa între exigențe profesionale și dorințe. Sîntem ferm convinși că numai în astfel de condiții se va respecta principiul „lucrului bine făcut”.

Nu poate fi supus îndoielii faptul că răspunsul la întrebarea „Cum vreau să fac?” ține de experiență și profesionalism. Chiar și în situația în care funcționarul are suficiente cunoștințe teoretice, dar îi lipsește practica, se cere o întrebare suplimentară: „Cum trebuie să fac?”. Mult mai gravă este situația în care funcționarul public, cu o experiență vastă în serviciul public, evită voit și cu rea-credință să egaleze răspunsul la întrebările „Ce?” și „Cum?” – în atare circumstanțe putem constata încălcări ale normelor deontologice.

Pe această linie de idei, apelăm la filosoful german Artur Schopenhauer, potrivit căruia „lucrul cel dintîi este să pricepi regula, iar al doilea să înveți aplicarea ei. Una se dobîndește prin rațiune deodată, cealaltă – prin deprindere încetul cu încetul” [7, p. 136].

Pentru a fi suficient de expliciți, precizăm că în niciun caz nu optăm pentru o executare oarbă a obligațiilor de serviciu și considerăm binevenite – ori de cîte ori vor fi – propunerile și inițiativele motivate ale funcționarilor publici, care aduc o valoare adăugată autorității publice și contribuie la eficientizarea activității, la realizarea la timp și calitativă a sarcinilor etc.

Potrivit dr. V. Vedinaș [12, p. 126], odată cu încadrarea în serviciul public, funcționarul public acceptă în regim voluntar:

a) obligații profesionale, legate de exercitarea funcției publice (îndeplinirea, în conformitate cu actele normative, a atribuțiilor de serviciu, ce au și o dimensiune preponderent juridică);

b) obligații ce exced funcției pe care o deține și care sînt raportate la viața privată a funcționarilor publici, cu o dimensiune preponderent etică, dar și juridică;

c) obligațiile care revin funcționarului public în calitate de cetățean.

Atașați opiniei savantei, ținem să precizăm că funcția publică privită drept un post vacant nu generează îndatoriri raportate la viața privată și/sau obligații civice. În lipsa factorului uman se transformă în iluzorii tendințele de „conformare a comportamentului profesional la reguli și principii morale” [7, p. 139].

Exigențele deontologice în cazul funcționarilor publici sînt exprimate nu numai prin declararea atribuțiilor de serviciu. Ele sînt mult mai subtile [17]. Odată cu obținerea funcției publice, cetățeanul își dublează povara, obținînd-o și pe cea a funcției, fiindu-i recunoscute nu numai drepturile, ci și obligațiile specifice atribuțiilor cu care a fost înzestrat și care „se deosebesc de obligațiile unui cetățean neinvestit cu puterile

pe care le deține un funcționar public” [12, p. 126], ceea ce constituie ceva mai mult decît doar „conștiința profesională” [18, p. 19-20].

Antony Taillefait, dr. în drept public, prof. univ., relatează că statutul cu care este investit funcționarul public posedă și domeniul deontologic de aplicare. Obligațiile funcționarului, cum ar fi neutralitatea, echitatea, probitatea sau supremația interesului general față de cel personal, involuntar conțin în sine norme de conduită, deduce profesorul [17].

Un alt reprezentant al doctrinei românești [10, p. 79-80] consideră că „în definiția funcției publice, dimensiunea etică este îmbinată cu semnificația sa juridică”. Legea României privind Statutul funcționarilor publici nr. 188/1999 [19, art. 2. alin. (1)] definește funcția publică drept „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică”. În acest sens, legiuitorul face apel concomitent la doi termeni: cel de *atribuții*, ce are conotații rigurose juridice, și cel de *responsabilități*, termen prin care prinde viață și dimensiunea etică a comportamentului funcționarului public [10, p. 79-80].

Una dintre obligațiile generale ale funcționarilor publici, conform Legii RM nr. 158/2008 [9], este de a respecta normele de conduită profesională prevăzute de lege. Legislatorul român, în temeiul Legii nr. 188/1999 [19], solicită funcționarului să respecte, pe lîngă normele de conduită profesională, și normele de conduită civică. Astfel, constatăm extinderea spațiului obligațiilor funcționarului public și peste conduita civică a acestuia. Considerăm necesară preluarea practicii date.

Totuși, obligația de moralitate face parte din categoria celor ce privesc viața privată a funcționarului public și a fost preluată din doctrina administrativă franceză, cu restricții de manifestare în viața privată, într-o opinie unică relatează mai mulți administrativiști [20, p. 329]. În opinia savanților citați, moralitatea vieții private a funcționarului public face parte din obligațiile generale



ale acestuia. În afara serviciului, funcționarul public trebuie să facă dovada unui comportament adecvat, care variază după funcția și locul ocupat în ierarhia administrativă [20, p. 329].

Conform observațiilor expuse de tinerii cercetători, în literatura juridică se distinge ca preferabil termenul de *obligații*, și nu cel de *îndatoriri*, întrucât acestea din urmă nu au cu adevărat o semnificație juridică, ci mai mult o încărcătură etică și morală [21, p. 121].

Reprezentanții doctrinei consideră însă că conceptul de „îndatoriri” este mai adecvat dreptului public, în locul celui de „obligații”, care este un termen specific dreptului privat [12, p. 424].

Datoria primordială a funcționarului public este servirea interesului general. Ca urmare, îndatoririle de ordin moral ce trebuie respectate derivă din scopul exercitării funcției – slujirea societății și cetățenilor. În măsură ce sînt stipulate în actele normative, ele dobîndesc dimensiuni profesionale, relatează un grup de cercetători [22, p. 18]. În acest sens, datoria este necesitatea de a îndeplini o acțiune prin respectarea normelor morale și a celor reglementate juridic.

Savanții relatează că *datoria* este o categorie complexă și dinamică, ce integrează identificarea cerinței, trecerea de la cerința obiectivă în valoare prin constituirea normei, însemnînd a conștientiza nevoia de normă, respectul ei, recunoașterea importanței ei [7, p. 92].

În pofida faptului că DEX-ul [23] definește cuvintele „obligație” și „datorie” ca sinonime, substituirea acestora nu schimbă sensul legal, dar subminează esența „datoriei”, alimentată de sentimentul conștiinței personale, necesare întru formarea unui funcționar public profesionist și integru.

Introducerea noțiunii de „datorie” în cultura morală se datorează lui Democrit din Abdena. Principiul enunțat de acest filosof este „abținerea de la delictul nu din frică, ci din simțul datoriei” [7, p. 93], ori, după cum susținea clasi-

cul filosofiei moralei A. Schopenhauer, datoria „este un act a cărui simplă omisiune din partea mea îi cauzează altuia o daună, adică îi face o injustiție” [24, p. 114].

În accepțiunea dr. V. Vedinaș, în statutul funcționarului public pot fi identificate două componente esențiale. Atunci cînd statutul juridic al funcționarului public vizează cu precădere activitatea desfășurată de cel care deține o funcție publică în exercitarea prerogativelor specifice funcției, vocația statutului deontologic devine mult mai spațioasă. Statutul deontologic veghează atît activitatea prestată în cadrul autorității/instituției publice, cît și viața privată a funcționarului, care trebuie să corespundă statutului pe care îl ocupă în societate. Statutul deontologic cuprinde totalitatea exigențelor morale impuse funcționarului public, concentrate în legi, coduri, sau care pot îmbrăca forma unor norme ne-scrise [12, p. 126].

În sensul celor relatate conchidem că conduita etică a funcționarului public cu drepturile, îndatoririle și răspunderea ce survine pentru neexecutarea acestora sînt elemente componente ale statutului juridic al funcționarului public și se încadrează perfect în parametrii acestuia.

Statutul deontologic al funcționarului public, exigențele căruia vizează atît conduita sa profesională, cît și cea privată și civică, toate prin prisma obligației de moralitate, excede aria de acoperire a statutului juridic al funcționarului public.

Referințe bibliografice

1. Platon M. și alții. Funcționarul public: principii și norme comportamentale. Chișinău: 1995, 148 p.
2. Vigouroux C. Déontologie des fonctions publiques. Paris: Dalloz-Sirey, 2006, 786 p.
3. Tompea D. Etică, morală și putere. Iași: Editura Polirom, 2000, 160 p.
4. Coman-Kund L. Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică, manual pentru specializarea universitară „Administrație publică”. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2005, 138 p.
5. Albu E. Deontologia funcției publice. București: Ed. Fundației România de mâine, 2009, 236 p.
6. Smochină A. Istoria universală a sta-

tului și dreptului. Chișinău: Bons Offices, 2006, 552 p.

7. Cozma C. Elemente de etică și deontologie. Iași: Ed. Universității Al. I. Cuza, 1997, 168 p.

8. Mousse J. Ethique des affaires: liberte, responsabilite. Le decideur face a la question ethique. Paris: Dunond, 2001, 174 p.

9. Legea RM cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.

10. Rădulescu C. Deontologia funcției publice. Suport de curs. București: Ed. Universității din București, 2006, 192 p.

11. Bentham J. Deontologie, ou science de la morale. Volume I. Theorie. Traduit de l'Anglais par Benjamin Laroche. Paris: Charpentier. John Bowring. Editeur acintifig, 2004, 394 p.

12. Vedinaș V. Deontologia vieții publice. București: Universul Juridic, 2007, 391 p.

13. Ivanoff I. Deontologia funcției publice. Ediția a 3-a revizuită. Târgoviște: Bibliotheca, 2010, 485 p.

14. Călinoiu C., Vedinaș V. Teoria funcției publice comunitare. București: Lumina LEX, 1999, 447 p.

15. Deleanu I., Enache M. Premisele și mecanismele statutului de drept. În: Revista Dreptul, nr. 12, 1993.

16. Tomescu M. Deontologia funcționarului public. Ediția III-a, revăzută și adăugată. București: Pro Universitaria, 2012, 239 p.

17. Taillefait A. Déontologie des fonctionnaires et principes du service public de l'Éducation nationale. http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/ethique/a_taillefait_deontologie_fonct.pdf (vizitat 29.12.2014)

18. Вигуру К. Деонтология государственной службы. Москва: Посольство Франции в Российской Федерации, 2003, 280 с.

19. Legea României privind statutul funcționarilor publici, nr. 188 din 08.12.1999. În: Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 600 din 8.12.1999.

20. Zaharia Gh. ș.a. Drept administrativ, ediția a IV-a revăzută și completată. Iași: Junimea, 2002, 479 p.

21. Buzescu Gh. Locul și rolul funcționarului public în aparatul de stat. Teză de dr. în drept. Chișinău, 2009, 165 p.

22. Profiroiu M., Parlăgi A., Crai E. Etică și corupție în administrația publică. București: Ed. Economică, 1999, 61 p.

23. Dicționarul explicativ al limbii române. <https://dexonline.ro> (vizitat 20.09.2015)

24. Schopenhauer A. Fundamentele moralei. Oradea: Antet, 1995, 168 p.



ПОТРЕБИТЕЛИ КОММУНАЛЬНЫХ И НЕКОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ НУЖДАЮТСЯ В БОЛЕЕ СОВЕРШЕННОЙ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ

Б. СОСНА,

доктор права, доцент Европейского университета Молдовы и Комратского госуниверситета, ведущий научный сотрудник ИЮПИ АНМ.

А. СОСНА,

доктор права, преподаватель Молдавского госуниверситета.

К. ПОПУШОЙ,

магистр права

Summary

The submission authors consider the current issues relating to communal and non-communal consumer services that require more sophisticated legal protection.

This revealed conflicts and contradictions in the current legislation.

Particularly important is the fact that the authors propose substantial amendments to the existing legislation relating to communal and non-communal consumer services that require more sophisticated legal protection.

Keywords: consumers, utilities, non-communal, service provider

* * *

В представленном материале авторы рассматривают актуальные вопросы, касающиеся потребителей коммунальных и некоммунальных услуг, которые нуждаются в более совершенной правовой защите.

В процессе исследования теоретических и практических аспектов данной темы выявлены коллизии и противоречия в действующем законодательстве.

Особо важным является то, что авторы предлагают существенные изменения и дополнения действующего законодательства, касающиеся потребителей коммунальных и некоммунальных услуг, которые нуждаются в более совершенной правовой защите.

Ключевые слова: потребители, коммунальные, некоммунальные, услуги, поставщик

Актуальность темы обусловлена, во-первых, множественностью законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих предоставление коммунальных и некоммунальных услуг, отдельные нормы которых противоречат закону РМ «О защите прав потребителей» [1]. А согласно части (3) ст. 6 закона РМ «О законодательных актах, № 780-XV от 27.12.2001 года в случае противоречия между нормами общего и нормами специального закона применению подлежит норма специального закона [2].

В конце 2013 года, в 2014 и первой половине 2015 года был принят ряд специальных законов, ухудшающих правовое положение потребителей услуг водоснабжения и канализации, тепловой энергии и коммунальных услуг по сравнению с законом РМ «О защите прав потребителей».

Во-вторых, **актуальность темы** обусловлена ростом и без-

того «неподъемных» для большинства населения тарифов на коммунальные и некоммунальные услуги. Рост этих тарифов явно опережает чисто символический рост заработной платы и мизерных пенсий большинства населения.

В-третьих, **актуальность темы** обусловлена массовым нарушением прав потребителей, причиной которого является как несовершенство законодательства, так и безнаказанность работников органов, управляющих жилищным фондом, и поставщиков коммунальных и некоммунальных услуг.

В частности, поставщиками тепловой энергии не исполняются требования части (4) ст. 14 закона РМ «Об энергетике» № 1525-XIII от 19.02.1998 года для бытовых потребителей расходы, связанные с приобретением, проверкой, установкой, эксплуатацией, содержанием, ремонтом и заменой измерительного обо-

родования для считывания расхода электроэнергии, природного газа и тепловой энергии, осуществляются поставщиком [3].

Эта норма не исполняется поставщиком тепловой энергии. Главная причина неисполнения – отсутствие санкций за неисполнение этой обязанности.

Изложение основного материала. Встречаются случаи, когда отдельные общества владельцев приватизированных квартир взыскивают с потребителей коммунальных услуг дополнительную плату в размере от 1 до 3 лей за каждую квитанцию на оплату коммунальных услуг, мотивируя эти незаконные поборы необходимостью оплачивать расходы, понесенные МП «Инфоком» по изготовлению и рассылке квитанций на оплату коммунальных услуг, предусмотренные договором между МП «Инфоком» и обществом владельцев приватизированных квартир.

Агентство по защите прав по-



требителей РМ, органы прокуратуры и даже отдельные судебные инстанции признают такие незаконные поборы законными, несмотря на то, что пункте 12 Приложения № 5 к Положению о порядке предоставления и оплаты жилищных, коммунальных и некоммунальных услуг для жилищного фонда, установки счетчиков учета расхода воды в квартирах и условиях отключения их от систем отопления и водоснабжения и подключения к этим системам, утвержденного постановлением Правительства РМ № 191 от 19.02.2002 года, указано: «Потребителям, имеющим в квартирах счетчики учета расхода питьевой и горячей воды, квитанции на оплату использованной воды и тепловой энергии для подогрева воды, выдает услугодатель или другое уполномоченное предприятие.

Услугодатель (управляющий) не вправе требовать от потребителя плату за выданную квитанцию» [4].

К потребителям коммунальных и некоммунальных услуг применяются санкции, установленные частью (6) ст. 180 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях № 218-XVI от 24.10.2008 года (далее – КоП РМ), согласно которой неосуществление в течение 6 последовательных месяцев платежей за услуги по техническому обслуживанию жилого дома, за другие коммунальные и некоммунальные услуги, невнесение квартплаты влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 50 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок 30 часов и наложение штрафа на юридических лиц – собственников нежилых помещений в жилом доме в размере от 100 до 300 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 30 до 60 часов [5].

А штраф за уклонение от заключения договоров об оказании услуг коммунального и некоммунального хозяйства, установ-

ленный ст. 180 КоП РМ, не применяется, несмотря на то, что поставщики коммунальных и некоммунальных услуг не заключили соответствующие письменные договоры с подавляющим большинством потребителей.

Вывод. Закон РМ «О защите прав потребителей» практически не защищает права потребителей коммунальных и некоммунальных услуг и нуждается в изменении.

Серьезную угрозу для потребителей коммунальных и некоммунальных услуг представляют коллекторские фирмы, которые покупают долги потребителей, используя ст. 556-566 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) [6].

Статья 556 ГК РМ гласит: «Требование, которое может передаваться и на которое может обращаться взыскание, может быть передано обладателем права в отношении него (цедентом) третьему лицу (цессионарию) на основании договора. С момента заключения такого договора права, вытекающие из соответствующего требования, переходят от цедента к цессионарию.

Уступка требования не может нанести ущерб правам должника либо сделать его обязательство более возмездным.

Цедент обязан передать цессионарию документы, относящиеся к требованию, и предоставить сведения, имеющие значение для исполнения требования.

Не могут передаваться требования, касающиеся взимания алиментов, возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью лица, а также других прав, связанных с личностью кредитора.

Уступка требования должна быть совершена в форме, предусмотренной для сделки, на основании которой возникло уступленное требование».

Несмотря на то, что согласно части (2) ст. 556 ГК РМ уступка не может нанести ущерб правам должника либо сделать его обязательство более возмездным, коллекторские фирмы требуют от должников уплатить не только за-

долженность и проценты за просрочку оплаты, установленную ст. 619 ГК РМ, но и оплату своих услуг, тем самым выполняя функции адвокатуры.

Деятельности коллекторских фирм, исполняющих функции адвокатуры, не имея соответствующих лицензий, способствуют недостатки гражданского законодательства.

Согласно ст. 557 ГК РМ обладатель прав в отношении требования может передать его третьему лицу без согласия должника, если это не противоречит существу обязательства, соглашению сторон или закону. Соглашение с должником о недопустимости уступки требования имеет силу лишь в случае, если у него есть законный интерес в этом отношении.

Предложение. Полагаем необходимым изменить ст. 557 ГК РМ, разрешив уступку требования только с согласия должника. И тогда деятельность коллекторских фирм, единственным занятием которых является скупка долгов и их выбивание из должников, будет прекращена.

Пункт 2 Положения о порядке предоставления и оплаты жилищных, коммунальных и некоммунальных услуг для жилищного фонда, установки счетчиков учета расхода воды в квартирах и условиях отключения их от систем отопления и водоснабжения и подключения к этим системам, утвержденного постановлением Правительства РМ № 191 от 19.02.2002 года, определяет потребителя как физическое или юридическое лицо (собственник, наниматель или наниматель квартир в жилом доме, жилого помещения в общежитии или нежилого помещения а также индивидуального дома), которое пользуется жилищными, коммунальными и некоммунальными услугами согласно заключенным договорам с услугодателем.

Согласно пункту 5 вышеупомянутого Положения коммунальными услугами являются:

а) отопление индивидуальных домов, квартир, жилых помещений в общежитиях и помещений



общего пользования в жилых домах и общежитиях;

- b) снабжение горячей водой;
- c) снабжение питьевой водой;
- d) водоотведение;
- e) вывоз твердых и жидких бытовых отходов;
- f) лифт;
- g) техническое обслуживание и ремонт жилых домов с квартирами, общежитий с жилыми помещениями;
- h) техническое обслуживание и ремонт внутридомового технического оборудования;

i) санитарная очистка мест общего пользования и прилегающей к жилому дому территории.

Согласно ст. 4 закона РМ «О жилье» № 75 от 30.04.2015 года, который вступил в силу 29 ноября 2015 года, к коммунальным услугам относятся также расходы по управлению публичным жилищным фондом и жильем, находящимся в частной собственности, по реабилитации жилья и по освоению инвестиций в этой области [7].

Согласно пункту 6 Положения, утвержденного постановлением Правительства РМ № 191 от 19.02.2002 года, некоммунальными услугами являются:

- a) сеть проводного радиовещания;
- b) кабельное телевидение;
- c) услуги электросвязи;
- d) обеспечение электрической энергией квартир, жилых помещений в общежитиях, мест общего пользования в жилых домах и функционирования лифтов;
- e) обеспечение природным газом для газовых плит, бойлеров или устройств автономного отопления квартир;
- f) система противопожарного оповещения.

Согласно ст. 1 закона РМ «О защите прав потребителей» № 105-XV от 13.03.2003 года потребителем является любое физическое лицо, имеющее намерение заказать или приобрести либо заказывающее, приобретающее или использующее продукты, услуги для нужд, не связанных с предпринимательской или профессиональной деятельностью.

Закон РМ «О защите прав по-

требителей» распространяется только на физических лиц, имеющих намерение заказать, использовать либо заказывающих или использующих жилищные, коммунальные и некоммунальные услуги для нужд, не связанных с предпринимательской или профессиональной деятельностью.

На потребителей услуг водоснабжения и канализации распространяется также специальный закон – закон РМ «О публичной услуге водоснабжения и канализации» № 303 от 13 декабря 2013 года [8].

На потребителей коммунальных и некоммунальных услуг распространяются также, кроме закона РМ «О защите прав потребителей», законы РМ «Об энергетике» № 1525-XIII от 19.02.1998 года, «Об электроэнергии» № 124-XVIII от 24.12.2009 года [9], «О природном газе» № 123-XVIII, от 24.12.2009 года [10], «О тепловой энергии и продвижении конгенерации» № 92 от 29 мая 2014 года [11], Положение о поставке и использовании электрической энергии, утвержденное постановлением Административного Совета Национального Совета по регулированию в энергетике № 393 от 15.12.2010 года [12], а также Положение № 191 от 19.02.2002 года.

Вышеупомянутое Положение состоит из 24 пунктов и 11 Приложений, а именно:

1. Приложение № 1. Перечень основных работ по техническому обслуживанию, ремонту и управлению жилищным фондом.

2. Приложение № 2. Перечень работ, выполняемых в квартирах за счет собственников и нанимателей жилья.

3. Приложение № 3. Перечень работ по техническому обслуживанию жилых домов, финансируемых из местных бюджетов.

4. Приложение № 4. Порядок взимания платежей за жилищные, коммунальные и некоммунальные услуги в случае отсутствия жильца.

5. Приложение № 5. Порядок установки в квартирах, жилых помещениях в общежитиях и нежилых помещениях в жилых до-

мах счетчиков учета расхода питьевой и горячей воды и расчета за их потребление.

6. Приложение № 6. Условия индивидуального отключения (подключения) квартир, жилых помещений в общежитиях и нежилых помещений от системы горячего водоснабжения.

7. Приложение № 7. Условия индивидуального отключения (подключения) от системы отопления.

8. Приложение № 8. Типовой договор на снабжение тепловой энергией для отопления квартир, жилых помещений в общежитиях, индивидуальных домов (в случае, когда они оборудованы теплосчетчиками или распределителями стоимости).

9. Приложение № 9 исключено.

10. Приложение № 10. Порядок заключения договоров о поставке услуг на водообеспечение и водоотведение между поставщиками и потребителями услуг в квартирах жилых домов и жилых помещений в общежитиях.

11. Приложение № 11. Стандартные договорные условия на содержание и обслуживание жилья.

Вывод. Положение о порядке предоставления и оплаты жилищных, коммунальных и некоммунальных услуг для жилищного фонда, установки счетчиков учета расхода воды в квартирах и условиях отключения их от систем отопления и водоснабжения и подключения к этим системам, утвержденная постановлением Правительства РМ № 191 от 19.02.2002 года (далее – Положение), и 11 приложений к этому Положению, имеет ряд норм, противоречащих законам, и содержит целый ряд математических формул, труднодоступных для понимания большинства потребителей.

Вывод. Отдельные нормы Положения и приложений к нему, по нашему мнению, следует изменить.

Согласно пункту 7 Положения разработка, утверждение и регулирование тарифов производится в следующем порядке:



а) тарифов за наем или аренду квартир, жилых помещений в общежитиях или нежилых помещений в жилом доме, питьевую и горячую воду, водоотведение, техническое обслуживание и ремонт внутридомового технического оборудования, техническое обслуживание и ремонт государственного или муниципального жилого дома и инженерного оборудования, вывоз твердых и жидких бытовых отходов, техническое обслуживание лифтов и системы коллективного приема телевизионного сигнала - органами местного публичного управления.

б) тарифов за энергетические ресурсы (природный газ, электрическую и энергию, публичные услуги по теплоснабжению через централизованные системы - Национальным агентством по регулированию в энергетике;

с) тарифов за пользование сетью радиовещания - Национальным агентством по регулированию в области электросвязи и информатики;

д) тарифов на техническое обслуживание и ремонт жилых домов, а также техническое обслуживание и ремонт внутридомового технического оборудования, находящихся в ведении ассоциаций владельцев приватизированных квартир, жилых помещений в общежитиях, ассоциаций совладельцев в кондоминиуме и жилищно-строительных кооперативов - общим собранием их членов.

Предложение. По нашему мнению, подпункт д) пункта 7 Положения следует изменить, установив, что тарифы на техническое обслуживание и ремонт жилых домов, а также техническое обслуживание и ремонт внутридомового технического оборудования, находящегося в ведении обществ владельцев приватизированных квартир, жилых помещений в общежитиях, ассоциаций совладельцев в кондоминиуме и жилищно-строительных кооперативов, утверждаются органами местного публичного управления.

Эти тарифы должны быть

едиными для всех жилых домов, независимо от того, находятся ли они в ведении муниципальных предприятий по управлению жилищным фондом или обществ владельцев приватизированных квартир, или жилищно-строительных кооперативов, или ассоциаций совладельцев в кондоминиуме. К тому же практически тарифы утверждаются не общим собраниями членов обществ владельцев приватизированных квартир, жилищно-строительных кооперативов, а руководителями этих организаций по управлению жилищным фондом.

Согласно абзацу 2 пункта 18 Положения собственники, наниматели и наниматели индивидуальных домов квартир, жилых помещений в общежитиях и нежилых помещений в доме вносят соответствующие платежи за услуги, оказанные в предыдущем месяце, до даты, указанной в квитанции об оплате.

Предложение. По нашему мнению, абзац 2 пункта 18 Положения следует изменить, установив конкретные даты оплаты коммунальных и некоммунальных услуг.

Согласно абзацу 6 пункта 14 Приложения № 5 к Положению порядок установки в квартирах, жилых помещениях в общежитиях и нежилых помещениях в жилых домах счетчиков учета расхода питьевой и горячей воды и расчета за их потребление в случае невыполнения потребителем обязательства по ежемесячному внесению в квитанцию на оплату показаний счетчиков в первые два месяца после последней записи расчет будет произведен по средней величине потребления. По истечении указанного срока расчет будет осуществляться в соответствии с нормами потребления, без перерасчета, до внесения показаний счетчиков в квитанцию на оплату.

Вывод. Эта норма, по нашему мнению, способствует неосновательному обогащению поставщиков услуг за счёт потребителей, ибо нормы потребления горячей и холодной воды, как свидетельствует практика, превышают ко-

личество фактически потребляемой холодной и горячей воды.

Абзац 6 пункта 14 Приложения № 5 к Положению противоречит пункту г) ст. 6, пункту d) части (6) и пункту с) части (11) ст. 13 закона РМ «О защите прав потребителей».

Согласно пункту е) ст. 6 закона РМ «О защите прав потребителей» каждый потребитель имеет право на просвещение в области своих прав. Согласно пункту 17 Положения платежи за жилищные, коммунальные и некоммунальные услуги взимаются ... согласно договорам на основании соответствующих платежных квитанций на каждый вид услуг. Эта норма постоянно нарушается услугодателями. С подавляющим большинством потребителей коммунальных и некоммунальных услуг договоры не заключены, хотя согласно пункту 7 Приложения № 5 к Положению прием и ввод в действие счетчиков должен производиться в присутствии потребителя и представителя услугодателя (управляющего). Одновременно заключается договор на снабжение питьевой и горячей водой (образец прилагается), к которому прилагается акт приемки монтажных работ и ввода в действие счетчика (приложение № 1 к договору). Эта норма также не соблюдается в отношении подавляющего большинства потребителей, чему способствует бездействие Агентства по защите прав потребителей, не применяющего санкций к нарушителям. Согласно подпункту d) части (6) ст. 13 закона РМ «О защите прав потребителей» коммерческая практика признается обманным действием в случае, если содержит ложную информацию либо любым иным образом, в том числе путем общего представления, вводит или способна ввести в заблуждение среднего потребителя и в любой ситуации заставляет или способна заставить потребителя принять коммерческое решение, которое в ином случае не было бы принято им, даже если эта информация на деле верна относительно одного или нескольких из перечисленных ниже элементов: d) цена или



способ исчисления цены либо наличие специфической выгоды, относящейся к цене. Согласно пункту с) части (11) ст. 13 закона РМ «О защите прав потребителей» цена продукта или услуги со всеми включенными в нее сборами или способ ее расчета считаются существенными для признания коммерческой практики недобросовестной.

Вывод. Полагаем, что абзац 6 пункта 14 Приложения № 5 к Положению, позволяющий услугодателям неосновательно обогащаться за счёт потребителей коммунальных услуг, взыскивая с них за неоказанные фактически услуги, т.е. за услуги, объем которых превышает объем услуг, зафиксированных исправными счетчиками, должен быть отменен.

Вывод. Законодательство практически не защищает потребителей коммунальных и некоммунальных услуг. К потребителям этих услуг применяются довольно жесткие санкции. Однако санкций к услугодателям, нарушающим права потребителей коммунальных и некоммунальных услуг, наши законы практически не содержат.

Так, согласно части (5) ст. 27 закона РМ № 303 от 13.12.2013 года «О публичной услуге водоснабжения и канализации» в случае неоплаты услуги в срок, указанный в счете-фактуре, потребителю начисляется пеня за каждый день просрочки. Размер пени не может превышать размер годовой средневзвешенной процентной ставки по кредитам, предоставленным коммерческими банками в национальной валюте за один год, зарегистрированной в предыдущем году и опубликованной в отчете Национального банка Молдовы [13].

Согласно части (6) ст. 48 закона РМ «Об электроэнергетике» поставщик электрической энергии по регулируемым тарифам не вправе отказать в заключении договора на поставку электрической энергии потенциальному конечному потребителю, который выполнил все установленные законом условия для заключения договора. За

несвоевременную оплату потребленной электрической энергии конечные потребители уплачивают пеню в размере и порядке, установленных по соглашению в договоре. Размер пени является предметом соглашения, однако не может превышать средневзвешенную годовую процентную ставку по новым кредитам, выданным в национальной валюте коммерческими банками в течение года, зафиксированную в предыдущем году и опубликованную в отчете Национального банка Молдовы. Поставщики пересматривают размер пени, установленный в договорах, заключенных со всеми конечными потребителями, с соблюдением при этом установленного максимального предела.

И если часть (6) ст. 48 закона РМ «Об электроэнергетике» обязывает потребителя и поставщика определять размер пени, то часть (5) ст. 27 закона РМ «О публичной услуге водоснабжения и канализации» даёт поставщику право взыскивать с потребителей её размера с последним. Полагаем необходимым изменить часть (5) ст. 27 закона РМ «О публичной услуге водоснабжения и канализации», обязав поставщика согласовывать с потребителем размер пени, подобно тому, как предписывает часть (6) ст. 48 закона РМ «Об электроэнергетике». Поставщик услуг водоснабжения и канализации должен иметь такие же права, что и поставщик электрической и тепловой энергии и природного газа.

Кроме пени к потребителям коммунальных и некоммунальных услуг применяются также санкции, установленные частью (1) ст. 619 ГК РМ.

Согласно части (1) ст. 619 ГК РМ на денежные обязательства на срок просрочки начисляются проценты. За просрочку начисляется пять % сверх процентной ставки, предусмотренной статьей 585, если законом или договором не предусмотрено иное. Доказательство нанесения меньшего ущерба допускается.

Кроме того, к потребителям применяется административная

ответственность, установленная частью (6) ст. 180 КоП РМ.

Согласно части (6) ст. 180 КоП РМ неосуществление в течение 6 последовательных месяцев платежей за услуги по техническому обслуживанию жилого дома, за другие коммунальные и некоммунальные услуги, невнесение квартплаты влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 50 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок 30 часов и наложение штрафа на юридических лиц – собственников нежилых помещений в жилом доме в размере от 100 до 300 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 30 до 60 часов.

Предложение. Полагаем необходимым отменить часть (6) ст. 180 КоП РМ как несправедливую, возлагающую дополнительную ответственность на потребителей, большинство из которых не в состоянии оплачивать коммунальные и некоммунальные услуги по причине мизерных пенсий, не достигающих прожиточного минимума.

Установленная частями (4), (7), (8) и (11) ст. 180 КоП РМ административная ответственность практически не применяется.

Согласно части (4) ст. 180 КоП РМ несоблюдение правил и норм использования, технического обслуживания и санитарного содержания жилья, помещений и установок общего пользования и земель, прилегающих к жилым домам, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок 30 часов и наложение штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 30 до 60 часов.

Общеизвестно, что правила и нормы использования технического обслуживания и санитарного содержания жилых помещений



и установок общего пользования повсеместно нарушаются, но случаи привлечения к ответственности за эти правонарушения крайне редки. Одна из причин этого – недостатки КоП РМ.

Согласно ст. 398 этого кодекса дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 180, рассматриваются административными комиссиями, а протоколы о правонарушениях, предусмотренных ст. 180, составляются публичными службами коммунального хозяйства согласно ст. 417 КоП РМ.

Вывод. Очевидно, что норма права, уполномочивающая органы, обязанные контролировать санитарное состояние жилых домов, констатировать правонарушения, совершенные подчиненными им муниципальными предприятиями, некорректна и способствует безнаказанному нарушению норм права.

Предложение. Полагаем необходимым внести изменения в КоП РМ, возложив обязанность констатировать правонарушения, предусмотренные ст. 180 этого кодекса, на Агентство по защите прав потребителей и на органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора (в отношении правонарушений, предусмотренных частью (4) ст. 180 КоП РМ).

Вывод. Рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 180 КоП РМ, должны по нашему мнению, суды, а не административные комиссии, состоящие из заинтересованных должностных лиц.

Согласно частям (7) и (8) ст. 180 КоП РМ нарушение порядка избрания управляющего жилищным фондом влечет предупреждение или наложение штрафа на физических лиц в размере 20 условных единиц и на должностных лиц в размере от 50 до 100 условных единиц.

Нарушение норм, касающихся учреждения, реорганизации или ликвидации ассоциации собственников приватизированного жилья или ассоциации собственников в кондоминиуме, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере 100 условных единиц.

Согласно части (11) ст. 180 этого кодекса уклонение сторон от заключения договоров об оказании услуг коммунального и некоммунального хозяйства в жилом фонде в сроки и на условиях, установленных законодательством, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок 30 часов и наложение штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 30 до 60 часов.

Несмотря на частые нарушения органами управления жилищным фондом и поставщиками услуг обязанность заключить договоры с потребителями, которая установлена законами и пунктом 7 Приложения № 5 к Положению, случаи привлечения к ответственности за это нарушение крайне редки.

Предложение. Считаю необходимым изменить часть (11) ст. 180 КоП РМ, предусмотрев, что уклонение поставщика (услугодателя) от заключения договоров об оказании услуг коммунального и некоммунального хозяйства в жилом фонде влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 условных единиц и наложение штрафа на юридических лиц в размере от 180 до 380 условных единиц.

Согласно части (6) ст. 16 КоП РМ должностное лицо (лицо, наделенное на государственном предприятии, в учреждении, организации, центральном или местном органе публичной власти на постоянной или временной основе, в силу закона, в силу его назначения, избрания или в силу отдельного поручения, определенными правами и обязанностями по осуществлению функций публичной власти или действий административно - распорядительного либо организационно-хозяйственного характера) подлежит ответственности за правонарушение при совершении дея-

ний, предусмотренных настоящим кодексом, в случае:

а) умышленного использования своих полномочий в отступление от служебных обязанностей;

б) явного превышения предоставленных законом прав и полномочий;

с) неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей.

Из содержания части (6) ст. 16 КоП РМ видно, что руководители муниципальных предприятий и руководители жилищно-строительных кооперативов и обществ владельцев приватизированных квартир не могут считаться должностными лицами, несмотря на то, что они наделены полномочиями по заключению договоров с потребителями об оказании коммунальных и некоммунальных услуг.

Предложение. Полагаем необходимым дополнить часть (6) ст. 16 КоП РМ, включив в число должностных лиц руководителей муниципальных предприятий, обществ владельцев приватизированных квартир и других организаций, управляющих жилищным фондом. КоП РМ устанавливает административную ответственность за нарушение прав потребителей в сфере торговли, но не устанавливает ответственности за нарушение прав потребителей коммунальных и некоммунальных услуг.

Ответственность за нарушение прав потребителей в сфере торговли установлена ст. 84, 97¹, 97², пунктами 1)-4), 6)-13) ст. 273, частями 2)-4), 6) и 7) ст. 274, ст. 278-281, частями 4) и 6) ст. 293², ст. 344-348, частью 4) ст. 349 КоП РМ.

Согласно пунктам 1)-4) ст. 273 КоП РМ нарушение правил торговли предприятиями торговли и общественного питания независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а равно физическими лицами, занимающимися торговлей, выражающееся в:

1) обмане покупателей за счет обмера, обвеса, обсчета, влечет наложение штрафа в размере от 25 до 50 условных единиц;



2) реализации товаров без указания даты изготовления, срока годности или с истекшим сроком годности, изменении срока годности, указанного на товаре, этикетке, упаковке или в сопроводительной документации, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 100 до 150 условных единиц и на юридических лиц в размере от 100 до 200 условных единиц или штрафа в размере стоимости соответствующего товара, но не менее 200 условных единиц;

3) использовании в реализации товаров и услуг измерительных средств без метрологической маркировки (знака утверждения типа, поверительного клейма), либо с поврежденной, испорченной, фальсифицированной, устраненной метрологической маркировкой, либо с истекшим сроком действия сертификатов об утверждении типа и бюллетеней поверки, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц и на юридических лиц в размере от 200 до 400 условных единиц;

4) нарушении установленного органами местного публичного управления режима работы влечет наложение штрафа в размере от 100 до 200 условных единиц.

Как видно из содержания пунктов 1)-4) ст. 273 этого кодекса, административная ответственность за обман потребителей коммунальных и некоммунальных услуг не установлена.

Предложение. Полагаем необходимым, дополнить ст. 273 КоП РМ нормой, устанавливающей административную ответственность за обман потребителей коммунальных и некоммунальных услуг, в том числе путём завышения счетов на оплату этих услуг.

Согласно части (3) ст. 344 КоП РМ нарушение правил о защите прав потребителей, выражающееся в:

а) отсутствии книги жалоб или ее размещении на видном для потребителей месте, нерегистрации продавцом, поставщиком жалобы потребителя;

б) невывешивании на видном

месте продавцом, поставщиком адреса и телефонного номера органа, наделенного полномочиями по защите прав потребителя, а также информации о гарантийном сроке продукции, услуг, об обязательности наличия в случае рассмотрения жалобы кассового чека или иного документа, подтверждающего приобретение продукции, оказание услуги;

с) невывешивании на видном месте продавцом, поставщиком, в том числе при осуществлении торговой деятельности за пределами разрешенного места, своего наименования, разрешения на осуществление деятельности или лицензии, если эта обязанность предусматривается законодательством, графика работы, а также несоблюдении графика работы, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 25 условных единиц и на юридических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц.

д) использовании коммерсантом недобросовестных коммерческих практик (обманных и/или агрессивных), искажающих или способных существенно исказить экономический подход среднего потребителя, которого эти практики затрагивают или на которого они направлены, либо среднего члена какой-либо группы в случае, когда коммерческие практики направлены на определенную группу потребителей, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 50 до 100 условных единиц и на юридических лиц в размере от 100 до 200 условных единиц.

е) непредоставлении коммерсантом по требованию потребителя одного экземпляра предложенного договора, содержащего стандартные договорные условия, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 50 до 75 условных единиц и на юридических лиц в размере от 100 до 150 условных единиц.

Предложение. Считаю целесообразным дополнить ст. 344 КоП РМ частью (3¹), устанавливающей аналогичную административную ответственность органов управления жилищным фондом и

их руководителей. Административная практика свидетельствует о том, что многие общества владельцев приватизированных квартир и жилищно-строительные кооперативы отказываются регистрировать жалобы потребителей коммунальных услуг, и потребителям приходится обращаться в инспектораты полиции с требованиями привлечь виновных к ответственности.

Эти организации также широко используют недобросовестные коммерческие практики и остаются безнаказанными из-за провала в КоП РМ.

Закон РМ «О защите прав потребителей» не содержит санкции за нарушение прав потребителей коммунальных и некоммунальных услуг в виде штрафов (пени, неустойки) за нарушение условий предоставления этих услуг. Часть (1) ст. 32 закона РМ «О защите прав потребителей» даёт потребителю право взыскать неустойку за нарушение 14-дневного срока бесплатного устранения недостатков, обнаруженных в продуктах, услугах, установленном частью (1) ст. 18 этого закона.

Согласно части (1) ст. 32 закона РМ «О защите прав потребителей» за нарушение сроков, предусмотренных частью (1) ст. 18, продавец, исполнитель уплачивают потребителю за каждый день (час, если срок определен в часах) просрочки неустойку в размере 5 % цены продукта, услуги, действующей на день рассмотрения жалобы потребителя.

Согласно части (2) ст. 32 этого закона в случае нарушения установленных согласно ст. 21 сроков начала и окончания оказания услуги (выполнения работы) или назначенных потребителем новых сроков исполнитель уплачивает потребителю за каждый день (час, если срок определен в часах) просрочки неустойку в размере 10 % цены услуги (работы).

Предложение. Полагаем целесообразным дополнить ст. 18 закона РМ «О защите прав потребителей» частью (1¹), устанавливающей обязанность поставщика коммунальных и некоммунальных услуг не позднее, чем в 14-днев-



ный срок снизить размер оплаты за эти услуги, а ст. 32 этого закона дополнить частью (1¹), устанавливающей неустойку в размере 10% от суммы снижения оплаты за каждый день просрочки.

Вывод. Анализ нормативных актов, регулирующих оказание коммунальных и некоммунальных услуг и ответственность за их нарушение, а также практику их применения, дает основание для вывода, что многие нормы этих нормативных актов позволяют нарушать права потребителей, большинство которых имеет мизерные пенсии и невысокие заработные платы, несоизмеримые с постоянно растущими тарифами на коммунальные и некоммунальные услуги.

Многие потребители рискуют потерять свои квартиры из-за неоплаты коммунальных и некоммунальных услуг.

С потребителя, не сумевшего оплатить услуги, суд взыщет долг, пеню и проценты за просрочку. А судебный исполнитель взыщет с должника ещё и гонорар в размере 10% от присужденной ко взысканию суммы и продадут квартиру на аукционе. Всё это противоречит ст. 89 Исполнительного кодекса Республики Молдова (далее – ИК РМ) № 443-XV от 24.12.2004 года (в редакции закона РМ № 143 от 02.07.2010 года) [14], согласно которой не обращается взыскание на:

1) имущество, необходимое должнику–физическому лицу и членам его семьи сугубо для личного пользования или использования в быту:

а) одежду – на каждое лицо: одно зимнее пальто, одно демисезонное пальто, один зимний и один летний костюм (для мужчин), два летних и два зимних платья или костюма (для женщин), одна шляпа и одна зимняя шапка, два летних и два зимних платка (для женщин), другая одежда, длительное время находившаяся в употреблении и не представляющая ценности;

б) обувь, белье, постельные принадлежности, кроме предметов, сделанных из драгоценных материалов, а также предметов,

имеющих художественную ценность;

с) все детские принадлежности;

д) мебель – по одной кровати и одному стулу на каждое лицо, один стол, один шкаф на семью;

е) семейные иконы и портреты, обручальные кольца;

ф) ордена, медали, другие отличительные знаки, которыми награждены должник или члены его семьи;

г) вещи (в том числе пособия и книги), необходимые должнику для дальнейшего осуществления профессиональной деятельности;

h) специальные транспортные средства для инвалидов и вещи, необходимые инвалидам и больным и предназначенные для ухода за ними;

и) продукты питания в количестве, необходимом для должника и членов его семьи в течение трех месяцев;

ж) топливо, необходимое для приготовления пищи и отопления жилища семьи в холодное время года;

2) семена сельскохозяйственных культур, необходимые для проведения посева и посадки;

3) корм для скота, на который не обращалось взыскание, необходимый до сбора новых кормов или, в зависимости от обстоятельств, до выгона на пастбища;

4) скоропортящуюся сельскохозяйственную продукцию – в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством;

5) имущество, относящееся к публичной сфере государства или административно-территориальных единиц;

б) иное имущество, на которое согласно закону не может быть обращено взыскание.

Предложение. Статья 89 ИК РМ, позволяющая лишить должника и членов его семьи единственного жилого помещения, по нашему мнению, должна быть дополнена запрещением обращать взыскание на единственное жилое помещение должника. В противном случае четверть граждан рискуют превратиться в бездомных.

Вопросам совершенствования действующего законодательства, регулирующего правовое положение потребителей, неоднократно уделялось определенное внимание в научно-практических публикациях различных учёных и практиков [15].

Литература:

1. Официальный монитор РМ № 176-181 от 21.10.2011 г.
2. Официальный монитор РМ № 36-38 от 14.03.2002 г.
3. Официальный монитор РМ № 50-51 от 04.06.1998 г.
4. Официальный монитор РМ № 29-31 от 28.02.2002 г.
5. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.
6. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
7. Официальный монитор РМ № 131-138 от 29 мая 2015 г.
8. Официальный монитор РМ № 60-65 от 14.03.2014 г.
9. Официальный монитор РМ № 22-24 от 12.02.2010 г.
10. Официальный монитор РМ № 22-24 от 12.02.2010 г.
11. Официальный монитор РМ № 178-184 от 11.07.2014 г.
12. Официальный монитор РМ № 59-62 от 14.04.2011 г.
13. Официальный монитор РМ № 60-65 от 14.03.2014 г.
14. Официальный монитор РМ № 160-162 от 07.09.2010 г.
15. Черба В. Административная ответственность за правонарушения в области энергетики и жилищно-коммунального хозяйства. Кишинев, revista „Legea și viața”, 2015 а., № 11, р. 51-58, 0,8 с.т.; Черба В. Административная ответственность за нарушение прав потребителей. Кишинев, журнал «Закон и жизнь», 2015 г., № 10, р. 4-12, 0,8 п.л.; Сосна Б., Арсени И., Законодательное регулирование защиты прав потребителей. Кишинев, журнал «Закон и жизнь», 2014 г., № 7, стр. 21-26, 0,8 п.л.; Сосна Б., Ответственность за нарушение качества поставляемого природного газа. Кишинев, журнал «Закон и жизнь», 2012 г., № 1, стр. 10-13, 0,5 п.л., Сосна Б., Мовила Р., О некоторых проблемах возникающих при применении законодательства, регулирующего поставку электрической энергии бытовым потребителям. Кишинев, «Закон и жизнь», 2011 г., № 12, стр. 18-21, 0,9 п.л.; Сосна А., Кюсе С. Административная ответственность за нарушения законодательства об энергетике, Кишинев, «Национальный юридический журнал: теория и практика», 2014 г., № 4, стр. 13-18, 0,8 п.л.; Сосна Б., Ротару И., Булгару А., О некоторых аспектах правового регулирования защиты прав потребителей электроэнергии. Кишинев, журнал «Закон и жизнь», № 7, 2007 г., 0,8 п.л.; Сосна Б., Антосяк В., Гросу С., Правовое регулирование защиты прав потребителей электрической энергии. Кишинев, журнал «Fin-Consultant», № 4, 2007 г., 0,8 п.л.; Сосна Б., Ротару И., Булгару А., Гросу С., Права, обязанности и ответственность поставщиков и потребителей электрической энергии. Кишинев, журнал «Бизнес право», № 3, 2007 г., 1,3 п.л.



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОБЖАЛОВАНИИ АКТОВ СУДЕБНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Н. СЛУТУ,

доктор права, и.о. доцента Европейского университета Молдовы

SUMMARY

In its submission the author examines some of the problems arising in an appeal against acts of bailiffs .

The theoretical and practical situation of some of the problems arising in an appeal against acts of bailiffs .

The author proposes amendments and changes to the existing legislation governing the procedure for appealing against acts of bailiffs .

Keywords: bailiff , the act of the private bailiff , the debtor , the creditor , sanction, debt , fine, arrest , auction .

* * *

В представленном материале автор рассматривает некоторые проблемы, возникающие при обжаловании актов судебных исполнителей.

Проанализированы теоретические и практические положения некоторых проблем, возникающих при обжаловании актов судебных исполнителей.

Автор предлагает дополнения и изменения в действующее законодательство, регулирующее процедуру обжалования актов судебных исполнителей.

Ключевые слова: судебный исполнитель, акт, частный судебный исполнитель, должник, кредитор, санкция, долг, штраф, арест, аукцион.

Актуальность этой темы обусловлена отдельными правовыми дефектами Исполнительного кодекса Республики Молдова (далее – ИК РМ) № 443-XV от 24.12.2004 года в редакции закона РМ № 143 от 02.07.2010 года (Книга Первая. Исполнение решений гражданского характера, ст. 1-164), которые препятствуют реализации конституционного права на свободный доступ к правосудию.

Например, согласно части (1) ст. 161 ИК РМ исполнительные акты, составленные судебными исполнителями, не могут быть обжалованы, если с момента их составления прошло более 6 месяцев [1]. Данный 6-месячный пресекательный срок способствует злоупотреблениям судебных исполнителей.

Изложение основного материала. Реформа исполнительской системы, в результате которой государственная система принудительного исполнения была заменена на частную, повлекла целый ряд негативных последствий. Частная система принудительного исполнения харак-

теризуется тем, что публичная функция выполняется частными судебными исполнителями, труд которых оплачивается за счет санкций, взимаемых с должников, уклоняющихся от добровольного исполнения. Частные судебные исполнители не заинтересованы в добровольном исполнении исполнительных документов, ибо источником их доходов являются неправомерные деяния должников. Негативные последствия, порождаемые частной системой принудительного исполнения, заинтересованной в неисполнении исполнительных документов, усугубляется дефектами Книги Первой ИК РМ, которые будут более подробно освещены в данной статье.

Согласно части (1) ст. 65 ИК РМ при осуществлении своих функций и обязанностей, связанных с исполнением исполнительных документов, судебный исполнитель выносит определения, составляет протоколы и оформляет другие процессуальные акты.

Согласно части (1) ст. 66 ИК РМ возбуждение, отсрочка, при-

остановление и прекращение принудительного исполнения, выдача или распределение сумм, полученных в результате исполнения, применение и отмена мер по обеспечению исполнения, а также другие предусмотренные законом меры осуществляются судебным исполнителем путем вынесения определения, содержащего:

а) дату и место вынесения определения и номер исполнительного производства;

б) имя судебного исполнителя и юридический адрес его бюро;

с) исполнительное производство, по которому выносится определение;

д) вопрос, по которому выносится определение;

е) основания вынесения определения и закон, примененный при вынесении определения;

ф) постановление судебного исполнителя;

г) порядок и срок обжалования определения;

h) подпись и печать судебного исполнителя.

Согласно ст. 75 ИК РМ по предпринятым действиям судеб-



ный исполнитель обязан составить протокол, содержащий:

а) дату составления протокола и номер исполнительного производства;

б) наименование и юридический адрес бюро судебного исполнителя;

с) фамилию и имя судебного исполнителя, составившего протокол;

д) исполнительный документ, на основании которого совершается исполнительное действие;

е) фамилию, имя, место жительства или наименование и местонахождение должника и взыскателя;

ф) отметку о разъяснении участникам прав, предусмотренных статьями 44 настоящего кодекса;

г) меры, принятые судебным исполнителем, или его констатации;

h) отметку об объяснениях и замечаниях участников исполнительного производства;

и) отметку о проведении аудиозаписи, фото- или видеосъемки в рамках исполнительных производств;

j) отметку, при необходимости, об отсутствии взыскателя или должника либо об отказе и мотивах отказа подписать протокол;

к) отметку о количестве экземпляров составленного протокола, а также о лицах, которым он вручен;

l) иные отметки, предусмотренные законом или признанные необходимыми судебным исполнителем;

м) подпись судебного исполнителя, а также иных лиц, заинтересованных в исполнении или присутствовавших при совершении исполнительных действий;

п) печать судебного исполнителя.

Протоколы составляются судебным исполнителем в случаях, предусмотренных частью (6) ст.

67, ст. 115, 118, 135 и частью (2) ст. 152 ИК РМ.

Согласно части (1) ст. 115 ИК РМ наложение ареста на имущество состоит в составлении протокола в соответствии с положениями статьи 118 ИК РМ.

Согласно части (1) ст. 118 ИК РМ об аресте и/или изъятии имущества составляется протокол в трех экземплярах по форме, предусмотренной статьей 75 ИК РМ.

Содержание протокола о проведении аукциона должно соответствовать частям (1)-(3) ст. 135 ИК РМ.

Протокол о проведении аукциона состоит из двух частей.

Первая часть протокола содержит:

а) дату, время и место проведения аукциона;

б) наименование бюро судебного исполнителя и имя аукциониста;

с) исполнительный документ, на основании которого продается имущество;

д) фамилию, имя и место жительства или, в зависимости от обстоятельств, наименование и местонахождение должника;

е) характеристику предмета, выставленного на аукцион;

ф) цену, с которой начинаются торги, и шаги повышения цены;

г) фамилию, имя и место жительства или, в зависимости от обстоятельств, наименование и местонахождение участников аукциона;

h) суммы, предложенные каждым из участников.

Вторая часть протокола содержит:

а) предложения о повышении цены каждым участником в порядке поступления;

б) цену продажи лота;

с) фамилию, имя участника, выигравшего лот;

д) срок, до которого приобретатель должен оплатить стоимость лота;

е) подпись судебного исполнителя и участника, выигравшего лот, взыскателя и/или должника, если последние присутствуют.

Направление и вручение актов судебного исполнителя регулируется ст. 67 ИК РМ.

Акты судебного исполнителя доставляются адресату по почте заказным письмом и с уведомлением о получении или любыми другими способами, обеспечивающими передачу содержащегося в акте текста и подтверждающими его получение (телеграмма, факс, электронная почта и др.), или собственноручно вручаются судебным исполнителем по собственной инициативе или по заявлению заинтересованного лица адресату или другим лицам, указанным в части (2) ст. 67 ИК РМ.

В случае отсутствия адресата-физического лица документы, указанные в части (1) ст. 67 ИК РМ, вручаются для передачи кому-либо из взрослых членов его семьи, родственникам, собственникам или лицу, проживающему с адресатом, должностному лицу примэрии или председателю ассоциации жильцов по месту жительства адресата. Лицо, принявшее документы, несет ответственность за немедленную передачу или сообщение их адресату, а также за причинение ущерба несообщением или запоздалым сообщением документа. Документ считается врученным адресату со дня, указанного в уведомлении о получении.

В случае юридического лица документы направляются по его юридическому адресу и считаются принятыми в день поступления их в местонахождение должника или вручения их сотруднику администрации, контролеру или секретариата должника для передачи адресату.

Вывод. Согласно части (4) ст. 67 ИК РМ в случае, если вручение акта судебного исполнителя



лицам, указанным в частях (2) и (3) ст. 67 ИК РМ, оказалось невозможным, акт сообщается путем опубликования его в Официальном мониторе Республики Молдова.

Часть (4) ст. 67 ИК РМ, по нашему мнению, должна быть изменена, т.к. должны быть представлены доказательства, подтверждающие, что вручение акта судебного исполнителя оказалось невозможным.

При этом следует учитывать порядок вызова ответчика в суд через прессу, установленный ст. 108 Гражданско-процессуального кодекса Республики Молдова (далее – ГПК РМ) [2].

Согласно части (1) ст. 108 ГПК РМ в случае, если место фактического пребывания ответчика не известно и истец заявляет, что несмотря на то, что сделал все возможное, не сумел узнать место жительства ответчика, председатель судебной инстанции распоряжается о его вызове через прессу. Опубликование в прессе считается законным вызовом в суд.

Предложение. Полагаем, что такой же порядок должен применяться и в отношении судебных исполнителей.

Согласно части (2) ст. 66 ИК РМ определение судебного исполнителя является обязательным для исполнения по праву с момента его вынесения и в 10-дневный срок со дня сообщения может быть обжаловано в судебную инстанцию по месту нахождения бюро судебного исполнителя или, в случае муниципия Кишинэу, – в судебную инстанцию, в территориальном округе которой установлена территориальная палата судебных исполнителей территориальная компетенция судебного исполнителя, если законом не предусмотрено иное. Обжалование определений судебного исполнителя не может

служить основанием для приостановления исполнения, за исключением случаев, предусмотренных ИК РМ.

Данная норма противоречит части (1) ст. 162 ИК РМ, согласно которой срок обжалования составляет 15 дней.

Данное противоречие не может быть разрешено при помощи ст. 6 закона РМ «О законодательных актах» № 780-XV от 27.12.2001 года, позволяющей разрешать противоречия между нормами разных законов, по-разному регулирующих аналогичные ситуации [3].

Вывод. Поэтому данное противоречие может и должен разрешить Парламент РМ, чтобы обеспечить единообразное применение ИК РМ.

Вывод. Имеется противоречие и между частью (3) ст. 60 ИК РМ, с одной стороны, и между частью (1) ст. 152 ИК РМ, с другой стороны.

Согласно части (3) ст. 60 ИК РМ судебный исполнитель в 3-дневный срок со дня получения исполнительного документа выносит определение о возбуждении исполнительного производства и направляет его сторонам исполнительного производства не позднее чем в 3-дневный срок со дня его вынесения с предложением об исполнении должником исполнительного документа в 15-дневный срок, без принятия действий по приведению в исполнение исполнительного документа. К определению о возбуждении исполнительного производства прилагается ведомость расчета расходов по исполнению, связанных с внесением платы за начало и архивирование исполнительного дела.

Согласно части (1) ст. 152 ИК РМ при исполнении решения, которым должник обязывается совершить определенные действия, не связанные с передачей денежных сумм или имущества,

судебный исполнитель предупреждает должника об исполнении обязательства не позднее чем в 10-дневный срок со дня получения предупреждения, если решением не предусмотрено иное.

Это противоречие следует разрешить путем изменения части (1) ст. 152 ИК РМ – замены 10-дневного срока для добровольного исполнения 15-дневным сроком.

Вывод. Изменения требует, по нашему мнению, и часть (4) ст. 38 ИК РМ, согласно которой в случае прекращения исполнительного производства по иным, чем предусмотренные в части (1) ст. 38 ИК РМ, основаниям, выплата гонорара производится следующим образом:

а) в случае, предусмотренном в пункте b) статьи 83, гонорар выплачивается должником с применением коэффициента 0,7 к обычному размеру гонорара;

б) в случае, предусмотренном в пункте e) статьи 83, гонорар выплачивается взыскателем;

с) в случае смерти взыскателя, признания его безвестно отсутствующим или объявления его умершим, когда требование не допускает правопреемства, гонорар выплачивается должником исходя из размера долгового обязательства;

д) в случае смерти должника, признания его безвестно отсутствующим или объявления его умершим, когда обязательство не может перейти к правопреемникам должника, гонорар выплачивается правопреемниками исходя из размера долгового обязательства;

е) в случае, предусмотренном в пункте g) статьи 83, гонорар выплачивается взыскателем исходя из размера требования;

ф) в случае исполнения исполнительного документа в срок, предусмотренный частью (3) статьи 60, гонорар выплачивается должником в размере 50 про-



центов от его обычного размера.

Данная правовая норма не предусматривает снижения размера гонорара, установленного Приложением к ИК РМ – Размер гонорара судебных исполнителей за исполнение исполнительных документов неденежного характера, в случае добровольного исполнения исполнительного документа в установленный законом, а точнее частью (1) ст. 152 ИК РМ срок.

Предложение. Данный существенный правовой пробел следует восполнить путём дополнения части (4) ст. 38 ИК РМ пунктом f¹), согласно которому в случае добровольного исполнения должником исполнительного документа неденежного характера гонорар выплачивается должником в размере 50% от обычного размера гонорара, установленного вышеупомянутым Приложением.

Порядок обжалования актов судебных исполнителей и отказов в составлении таких актов установлен ст. 161-164 ИК РМ.

В соответствии с частью (1) ст. 161 ИК РМ исполнительные акты, составленные судебным исполнителем, могут быть обжалованы сторонами и другими участниками исполнительного производства, а также третьими лицами, полагающими, что исполнительные акты нарушили их охраняемое законом право. Исполнительные акты, составленные судебным исполнителем, не могут быть обжалованы, если с момента их составления прошло более 6 месяцев.

Вывод. Полагаем, что установленный частью (1) ст. 161 ИК РМ 6-месячный пресекательный срок, истечение которого погашает право на обжалование актов судебного исполнителя независимо от причин истечения этого срока, нарушает установленное ст. 5 ГПК РМ право на свободный доступ к правосудию.

Вывод. Очевидно, что 6-месячный пресекательный срок на обжалование актов судебного исполнителя, который нередко истекает по вине судебных исполнителей, не направивших сторонам исполнительного производства свои акты, грубо нарушает право на свободный доступ к правосудию и создает условия, способствующие злоупотреблениям судебных исполнителей.

Предложение. Поэтому второе предложение части (1) ст. 161 ИК РМ, устанавливающее 6-месячный пресекательный срок, следует отменить.

В соответствии с частью (2) ст. 161 ИК РМ заявление об обжаловании исполнительных актов подается в судебную инстанцию, в округе которой расположено бюро судебного исполнителя, или, в случае муниципия Кишинэу, – в судебную инстанцию, в округе которой территориальной палатой судебных исполнителей установлена территориальная компетенция судебного исполнителя.

Как видно из содержания части (2) ст. 161 ИК РМ обжалование актов судебного исполнителя осуществляется путем подачи в суд заявления, а не искового заявления.

Исковое заявление должно соответствовать требованиям ст. 166 и 167 ГПК РМ и несоблюдение этих требований может повлечь вынесение судом определения об оставлении искового заявления без движения.

Заявление об обжаловании актов судебного исполнителя не должно соответствовать требованиям ст. 166 и 167 ГПК РМ, предъявляемым к исковому заявлению. Поэтому суд не вправе вынести определение об оставлении заявления об обжаловании акта судебного исполнителя без движения.

Подсудность заявлений об обжаловании акта судебного испол-

нителя установлена частью (2) ст. 161 ИК РМ и конкретизирующей её ст. 30 ИК РМ, определяющей территориальную компетенцию судебных исполнителей.

Согласно части (1) ст. 30 ИК РМ судебный исполнитель может предпринимать меры по принудительному исполнению только в округе территориальной палаты судебных исполнителей, на территории которого находится его бюро.

Согласно части (2) ст. 30 ИК РМ в отступление от положений части (1) ст. 30 ИК РМ:

а) в случае выполнения мер по обеспечению иска или в случае, когда исполнение осуществляется путем обращения взыскания на транспортные средства, денежные средства на счета должника, ценные бумаги или долю участия должника в уставном капитале, территориальная компетенция судебного исполнителя распространяется на всю территорию страны;

б) в случае исполнения исполнительных документов путем обращения взыскания на заработную плату или другие доходы должника полномочия по исполнению принадлежат судебному исполнителю, в территориальной компетенции которого, установленной территориальной палатой судебных исполнителей, находится местонахождение учреждения (организации), обеспечивающей доход должнику.

Согласно части (3) ст. 30 ИК РМ исполнительные документы по делам, предусмотренным в части (2) статьи 15 ИК РМ, за исключением предусмотренных в пункте с), предъявляются к исполнению судебному исполнителю, в территориальной компетенции которого, установленной территориальной палатой судебных исполнителей, находится место жительства или местонахождение должника.

Соблюдение правил подсуд-



ности имеет существенное значение, ибо нарушение подсудности влечет отмену судебного решения.

В соответствии с частью (3) ст. 161 ИК РМ заявление об обжаловании актов судебного исполнителя не облагается государственной пошлиной.

В соответствии с частью (1) ст. 162 ИК РМ исполнительные акты, составленные судебным исполнителем, могут быть обжалованы участниками исполнительного производства в 15-дневный срок со дня совершения действия или отказа совершить определенные действия, если законом не предусмотрено иное. Третьи лица, не принимавшие участия в исполнительном производстве, могут обжаловать исполнительные акты, составленные судебным исполнителем, в 15-дневный срок со дня, когда они узнали или должны были узнать о них.

Как уже было сказано выше, часть (1) ст. 162 ИК РМ противоречит части (2) ст. 66 ИК РМ, устанавливающей 10-дневный срок для обжалования определений судебного исполнителя, который начинает течь со дня сообщения определения.

Предложение. Полагаем, что часть (1) ст. 162 ИК РМ следует изменить, установив, что 15-дневный срок на обжалование акта судебного исполнителя начинает течь со дня получения истцом акта судебного исполнителя либо со дня отказа от получения акта.

В соответствии с частью (2) ст. 162 ИК РМ лицо может восстановить срок обжалования в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса. Срок обжалования не может быть восстановлен лицом, если со дня вынесения или отказа в вынесении решения по обжалуемому акту прошло более 6 месяцев.

Вывод. Второе (последнее) предложение части (2) ст. 162 ИК РМ, устанавливающее 6-месячный пресекательный срок обжалования, противоречит не только ст. 5 ГПК РМ, но и пункту 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, но и ст. 116 ГПК РМ.

Предложение. Поэтому полагаем необходимым отменить второе, оно же и последнее, предложение части (2) ст. 162 ИК РМ.

В части (1) ст. 163 ИК РМ указано: «Претензии по заявлению об обжаловании исполнительных актов, составленных судебным исполнителем, предъявляются к взыскателю или должнику. Заявление рассматривается судебной инстанцией (включая вышестоящую судебную инстанцию) в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом, в срок не более 30 дней. Судебный исполнитель может быть приглашен для дачи объяснений по поводу обжалуемых актов».

Данная норма противоречит другим нормам права и правилам логики.

Непонятно, почему сторона исполнительного производства, которая обжалует акт судебного исполнителя (в части (2) и (5) ст. 163 ИК РМ оно называется истцом) должна предъявлять претензии к другой стороне исполнительного производства, а не к судебному исполнителю, акт которого является предметом обжалования.

Предложение. Полагаем необходимым изменить часть (1) ст. 163 ИК РМ, установив, что ответчиком является судебный исполнитель, акт которого обжалует истец, а другая сторона исполнительного производства (по обстоятельствам, взыскатель или должник) должна участвовать в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельное требования на предмет спора.

Согласно части (1) ст. 67 ГПК РМ лицо, имеющее интерес в деле, возбужденном между другими лицами, может вступить в процесс на стороне истца или ответчика до окончания судебного разбирательства в первой инстанции, если вынесенное решение может повлиять на его права или обязанности по отношению к одной из сторон.

Судебный исполнитель должен быть ответчиком, ибо предметом обжалования является акт судебного исполнителя, а не действия другой стороны исполнительного производства.

Взыскатель или должник должен быть привлечен к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования на предмет спора.

К тому же суд, рассматривающий заявление об отмене акта судебного исполнителя, может принять либо решение об отмене этого акта полностью или частично, либо решение об отказе в отмене акта.

Часть (2) ст. 163 ИК РМ предусматривает, что в случае обжалования акта, составленного судебным исполнителем, бремя доказывания ложится на истца.

Вывод. Полагаем, что бремя доказывания законности составленного судебным исполнителем акта должно возлагаться на судебного исполнителя, т.к. закон уполномочил судебного исполнителя на выполнение публичной функции принудительного исполнения.

Согласно части (3) ст. 24 закона РМ «Об административном суде» № 793-XIV от 10.02.2000 года 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.

Согласно ст. 2 закона РМ «Об административном суде» к органам публичной власти приравниваются субъекты частного права, исполняющие публичные функции [4].

Поэтому на судебного исполнителя, выполняющего публичные функции, должно быть возложено бремя доказывания законности изданных им актов. Судебный исполнитель применяет к должникам, уклоняющимся от исполнения исполнительных документов, санкции, предусмотренные частью (1) ст. 22 ИК РМ.

При этом часть (2) ст. 163 ИК РМ закрепляет презумпцию виновности должника, обжалующего акты судебного исполнителя.

Вывод. С учётом вышеуказанных аргументов полагаем необходимым изменить часть (2) ст. 163 ИК РМ, предусмотрев, что судебный исполнитель обязан доказать законность изданного им акта. Судебный исполнитель, как и другие субъекты частного права, выполняющие публичные функции, должен доказывать законность изданного им акта.

Согласно части (3) ст. 163 ИК РМ законные по существу исполнительные акты, составленные судебным исполнителем, не могут быть аннулированы по формальным мотивам.

Часть (3) ст. 163 ИК РМ содержит абстрактную формулировку, позволяющую её неоднозначное толкование. Под формальными мотивами можно понимать и истечение срока давности исполнения, установленного частью (5) ст. 30 кодекса Республики Молдова о правонарушениях № 218-XVI от 24.10.2008 года [5].

Согласно ст. 26 закона РМ «Об административном суде» обжалуемый административный

акт может быть аннулирован полностью или частично, если:

а) является незаконным по существу, будучи изданным в нарушение закона;

б) является незаконным, будучи изданным с нарушением компетенции;

с) является незаконным, будучи изданным с нарушением установленной процедуры.

Административный суд не вправе выносить решение о целесообразности административного акта и административных действий, послуживших основанием для издания данного акта.

Вывод. Полагаем, что основания для отмены административных актов, установленные ст. 26 закона РМ «Об административном суде», должны применяться и при рассмотрении заявлений об обжаловании актов судебных исполнителей. Поэтому часть (3) ст. 163 ИК РМ следует отменить.

Согласно части (4) ст. 163 ИК РМ решение судебной инстанции, рассмотревшей дело по существу, может быть обжаловано в кассационном порядке.

Следует отметить, что в день принятия новой редакции ИК РМ № 143 от 02.07.2010 года решения и определения, вынесенные в первой инстанции апелляционными палатами и другие решения, для которых законом не предусмотрено обжалование в кассационном порядке, могли быть обжалованы в кассационном порядке в соответствии со ст. 397-422 ГПК РМ, а определения суда первой инстанции могли быть обжалованы в кассационном порядке в соответствии со ст. 423-428 ГПК РМ № 225-XV от 30.05.2003 г. [6]. Затем законом РМ № 155 от 05.07.2012 года ст. 397-422 ГПК РМ, которые предусматривали рассмотрение кассационных жалоб с участием сторон, были отменены; и с момента вступления в силу закона

РМ № 155 от 05.07.2012 года, т.е. с 1 декабря 2012 года, кассационные жалобы на решения судов первой инстанции, рассмотревших по существу заявления об обжаловании актов судебных исполнителей, рассматриваются в упрощенном порядке, установленном ст. 423-428 ГПК РМ без участия сторон.

Предложение. Полагаем необходимым изменить часть (4) ст. 163 ИК РМ, установив, что решение суда обжалуется в апелляционном порядке.

Литература:

1. Официальный монитор РМ № 214-220 от 05.11.2010 г.
2. Официальный монитор РМ № 36-38 от 14.03.2002 г.
3. Официальный монитор РМ № 130-134 от 21.06.2013 г.
4. Официальный монитор РМ, Специальный выпуск от 03.10.2006 г.
5. Официальный монитор РМ № 3-9 от 16.01.2009 г.
6. Официальный монитор РМ № 57-58 от 20.03.2003 г.



ШТРАФ КАК АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЗЫСКАНИЕ, КОТОРОЕ ПРИМЕНЯЕТСЯ К СПЕЦИАЛЬНЫМ СУБЪЕКТАМ - ВОДИТЕЛЯМ АВТОТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Руслана ЯРОВАЯ,

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права, заместитель декана факультета экономики, менеджмента и права Национального транспортного университета

SUMMARY

In the article, the theoretical study of administrative responsibility of special subjects- vehicle drivers has been made. Such types of recovery as an administrative penalty, a warning, a surcharge car repossession, a deprivation of a special right – right of driving, public works and an administrative arrest are the penalties, administered to defined special subjects who commit offences. The most common administrative sanction is a penalty, which is administered for administrative infractions against road safety. On the basis of the effective legislation and the scientific researches, the signs of penalty, as a type of administrative punishment applied to special subjects whom are vehicle drivers, have been characterized. Moreover, the peculiarities of the fine setting procedure have been studied and the necessity of punishment differentiation has been emphasized.

Keywords: sanction, penalty, administrative liability, exemption limit, road safety

* * *

В статье проводится теоретическое исследование административной ответственности специальных субъектов - водителей автотранспортных средств. За противоправные деяния, совершающие указанными субъектами, применяются различные виды административных взысканий, такие как штраф, предупреждение, платное изъятие транспортного средства, лишение специального права - права управления транспортным средством, общественные работы, административный арест. Наиболее распространенным видом административного взыскания, применяемого за административные проступки в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, является штраф. На основе действующего законодательства и научных исследований устанавливаются и характеризуются признаки штрафа, как административного взыскания, налагаемого на специальных субъектов - водителей автотранспортных средств, исследуются особенности установления размера штрафа, акцентируется внимание на необходимости дифференциации наказания.

Ключевые слова: санкция, штраф, административная ответственность, необлагаемый минимум доходов граждан, безопасность дорожного движения.

Постановка проблемы.

Обеспечение безопасности дорожного движения является ключевой задачей развития современного государства. Одним из участников дорожного движения является водитель автотранспортных средств. Именно по его вине возникает наибольшее количество дорожно-транспортных происшествий. За противоправные действия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения к водителю автотранспортного средства могут применять различные административные взыскания. Самое распространенное из них – это штраф.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в

науке административного права данный вид взыскания мало исследован вообще, и в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в частности.

Состояния исследования.

Научным исследованиям применения штрафа как административного взыскания занимались большое количество ученых, в частности, В. Аверьянов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, И. Голосниченко, С. Гончарук, Е. Додин, В. Зуй, Р. Калюжный, С. Кивалов, Л. Коваль, Т. Коломиец, В. Колпаков, А. Комзюк, Д. Лукьянец, О. Остапенко, В. Опришко, Н. Тищенко, И. Якуба, В. Шкарупа и другие.

Целью и задачей статьи является исследование приме-

нения в Украине штрафа, как административного взыскания, применяемого к специальным субъектам – водителям автотранспортных средств, система научных взглядов и разработок по этой проблеме.

Изложения основного материала. Доминирование штрафа в административно-юрисдикционной практике в литературе объясняется, во-первых, распространенностью этой санкции и, во-вторых, возможностью оперативного и гибкого его использования как средства воздействия на материальные интересы правонарушителя [7, с.214].

В соответствии со ст. 27 КУоАП штраф - является денеж-



ным взысканием, налагаемым на граждан и должностных лиц за административные правонарушения в случаях и размерах, предусмотренных законодательством [1]. Данное законодательное определение не раскрывает всех признаков такого административного взыскания как штраф. Поэтому необходимо остановиться на анализе его признаков, на основании чего сформировать понятие административного взыскания.

Если проанализировать научную литературу, то можно выделить основные признаки штрафа:

- он характеризуется денежным характером;
- наложение штрафа связано с ограничением имущественных интересов нарушителя;
- определяется в необлагаемых минимумах доходов граждан;
- может применяться исключительно в качестве основного взыскания;
- наложение взыскания в виде штрафа - это всегда государственное принуждение;
- штраф является одномоментным взысканием;
- он не имеет компенсационного, восстановительного характера. Этот признак отличает его от гражданско-правового штрафа;
- применяется широким кругом государственных органов, должностных лиц и судами;
- оперативность наложения;
- административный штраф в отличие штрафа, как уголовного наказания не связан с судимостью.

Термин «штраф» имеет древнее происхождение и в переводе с немецкого «Strafe» означает пеню, казнь, денежное взыскание «за вину или проступок» [10, с.5]. А.Агапов отмечал, что

административные взыскания возникли еще в античном праве. Категория *confiscatio* означала бесплатное изъятие имущества, но иногда слово *confiscation* использовалось не в смысле санкции за противоправное деяние, а в смысле, идентичном понятию *reguisitio* – санкция, которая предусматривала, что имущество обвиняемого, который уклоняется от оплаты передается государству. Штраф (*roepa rescuniaria*) – разновидность денежного взыскания, которое передавалось государству и применялось магистром, то есть уполномоченным государственным лицом, в республиканском Риме он назывался *administratores republicae nostrae* и наделялся государством властными полномочиями, то есть правом приказывать. Характерно, в римском праве штрафные санкции в некоторых случаях вводились специальными законами, как, кстати, и в современных условиях (санкции по закону Августа за подкуп избирателей, за смену межевых знаков и т.п.). Римское право отделяло проступки, за совершение которых предусматривалось применение штрафных взысканий, от преступлений, которые всегда определялись только законодательными актами [6, с.11-12].

Штраф имеет исключительно денежный характер, соответственно он влияет на имущественные интересы лица - нарушителя.

Важно отметить, что штраф не выполняет компенсационную, восстановительную функции.

Административный штраф - это не компенсационное взыскание. Этим признаком он отличается от гражданско-правового штрафа. Первое (административный штраф) – это мера воз-

действия на психику и имущественное положение правонарушителя. Второе – компенсация материального ущерба, который причинен вследствие нарушения договорных обязательств [9, с.156].

Административный штраф отличается от гражданско-правового штрафа и штрафа как вида уголовного наказания субъектами, которые могут его применять. Штраф как вид уголовного наказания и штраф как вид гражданско-правовой санкции применяется исключительно в судебном порядке. Что касается административного штрафа, как вида административной санкции, то постановление о привлечении к административной ответственности в виде наложения штрафа имеют право выносить большое количество государственных органов, должностных лиц и суд.

Санкции большинства статей КУоАП, применяемые к водителям автотранспортных средств, предусматривают наложение штрафа как основного административного взыскания или как альтернативного с лишением специального права, общественными работами или административным арестом. Штраф это всегда основное административное взыскание. Дополнительно со штрафом могут применяться платное изъятие транспортного средства или конфискация специальных световых или звуковых сигнальных устройств.

Основной целью применения штрафа как вида административного взыскания является воздействие на сознание правонарушителя, в первую очередь это ограничение экономического, имущественного характера, которые должны выполнять также и профилактическую функцию. Если



нарушитель будет понимать, что за противоправное деяние он понесет определенные не только моральные, но и материальные ограничения, это должно привести к изменению его негативного антиобщественного поведения в будущем. То есть штраф как административное взыскание должен в комплексе выполнять такие функции как организационная, правоохранительная, профилактическая. Также штраф должен способствовать такой функции юридической ответственности как неотвратимость наказания. По своему назначению штраф является объединяющим фактором имущественного и психологического воздействия на поведение правонарушителя с целью приведения к позитивным изменениям в его поведении в будущем.

Административный штраф характеризуется также таким признаком как оперативность и возможность его наложения на месте совершения административного проступка. До недавнего времени взыскания штрафа на месте совершения административного проступка водителями автотранспортных средств законодательно предусмотрено не было. В соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты относительно усовершенствования регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» от 14.07.2015р. [3], нормы которого полностью вступили в юридическую силу одновременно с Законом Украины «О Национальной полиции» от 02.07.2015р. [4], а именно 8 ноября 2015 года, взыскания штрафа на месте совершения административного проступка водите-

лями автотранспортных средств стало возможным. Существенным недостатком внесенных изменений в законодательство является то, что законодатель не дает четкого ответа за какие конкретно противоправные деяния штраф взимается на месте совершения административного проступка. Для того, чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать ряд статей КУоАП, в частности:

1. В соответствии с частью 2 ст.258 КУоАП протокол не составляется в случае совершения административного правонарушения, рассмотрение которого отнесено к компетенции Национальной полиции и административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированных в автоматическом режиме.

2. Ст. 222 КУоАП предусматривает за какие административные проступки, в том числе, совершаемые водителями автотранспортных средств, к административной ответственности привлекают работники Национальной полиции. При анализе указанных норм можно сделать вывод, что если протокол об административном правонарушении не составляется (согласно ст. 258 КУоАП), то в таком случае сразу выносится постановление о наложении административного взыскания, которое в соответствии со ст. 309 КУоАП выполняется на месте совершения административного правонарушения.

Таким образом, учитывая, что нарушение правил дорожного движения водителями автотранспортных средств среди всего массива административных проступков занимает едва

ли не наибольший процент, механизм применения взыскания, особенно штрафа к нарушителю должен быть информативным и максимально доступным. Законодатель должен давать четкий ответ на вопрос, за какие конкретные противоправные деяния наказание в виде штрафа можно оплатить на месте совершения административного проступка.

Важным позитивным моментом изменений в законодательстве является норма о том, что при взыскании штрафа на месте совершения административного правонарушения за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе зафиксированного в автоматическом режиме, применяются исключительно безналичные платежные устройства. То есть платить штраф уполномоченным лицам, которые выносят постановление об административном правонарушении нельзя. На наш взгляд, это правильное решение законодателя, ведь финансовые поступления должны все же фиксироваться с помощью банковских операций.

Согласно ст.38 КУоАП административное взыскание в виде штрафа может быть наложено не позднее чем через два месяца со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – не позднее чем через два месяца со дня его обнаружения. Если дела об административных правонарушениях (проступки) подведомственны суду (судье), взыскание может быть наложено не позднее чем через три месяца со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – не позднее чем через три месяца со дня его обнаружения.

Размер штрафа на данный мо-



мент определяется в необлагаемых минимумах доходов граждан. Когда был принят КУоАП (1984 год) размер штрафа был фиксированный и определялся в рублях. Вследствие постоянной инфляции, нестабильности денежной единицы, необходимости постоянной индексации размеров штрафов в 1992 году единицей измерения штрафа был установлен минимальный размер заработной платы. В соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно усиления административной ответственности в виде штрафа» от 7.02.1997 года [5] за единицу исчисления административного штрафа принято необлагаемый минимум доходов граждан.

01.01.2011 года вступил в силу Налоговый кодекс Украины [2]. Согласно Переходных положений Налогового кодекса, если нормы других законов содержат ссылки на необлагаемый минимум доходов граждан, то для целей их применения используется сумма в размере 17 гривен, кроме норм административного законодательства в части квалификации правонарушений, для которых сумма необлагаемого минимума устанавливается на уровне налоговой социальной льготы, определенной ст. 169.1.1. Налогового кодекса для соответствующего года. Налоговая социальная льгота устанавливается в размере, равном 100 процентам прожиточного минимума, который устанавливается Законом Украины «О государственном бюджете». То есть, если мы говорим об определении размера штрафа, то 1 необлагаемый минимум доходов граждан равен 17 гривнам.

По нашему мнению, определения штрафа в необлагаемых минимумах доходов граждан является нецелесообразным. Главной причиной установления размера штрафа в необлагаемых минимумах доходов граждан была быстрая инфляция, и как следствие, необходимость частых внесений изменений в законодательство в части, определяющей размер штрафа за противоправные деяния. Таким образом, фактически должна была решиться проблема частого внесения изменений в КУоАП. Учитывая то, что в течение всего времени существования определения размера штрафа в необлагаемых минимумах доходов граждан, он фактически оставался фиксированным - 17 грн., то установление размера штрафа в необлагаемых минимумах граждан не выполнило своей главной задачи - предотвращения частых изменений в законодательство. Учитывая это, мы считаем целесообразнее устанавливать размер штрафа за противоправные деяния, субъектами ответственности за которые являются водители автотранспортных средств в гривневом эквиваленте. При наложении взыскания обязательно должны учитываться характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Если проанализировать изменения в КУоАП 2015 года (ст. 33), то указанные обстоятельства, в случае наложения административного взыскания за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения не учитываются, и, как следствие, за данные правонарушения устанавливаются фикси-

рованные размеры штрафов в необлагаемых минимумах граждан (вилка штрафов за нарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения отсутствует). Мы считаем это ошибочным. С целью защиты прав, свобод и законных интересов гражданина и индивидуализации наказания следует установить штраф в денежном виде (гривнах, а не в необлагаемых минимумах граждан) и предусмотреть пределы штрафа в форме «от до».

Каким должен быть размер штрафа за административный проступок вообще, и за административный проступок, который совершается водителями автотранспортных средств, в частности - это вопрос в науке и среди ученых и практиков остается дискуссионным. В последние годы сохраняется тенденция увеличения размера штрафа за проступки, совершаемые водителями автотранспортных средств. В настоящее время размер штрафа за данные противоправные действия составляет - от 3 до 3000 необлагаемых минимумов доходов граждан, то есть от 51 грн. до 51000 грн. Если проанализировать размер штрафов, которые применяются к водителям-нарушителям, то за большинство проступков их размер составляет 15-50 необлагаемых минимумов доходов граждан - то есть 255-850 грн. За управление транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения - 200-300 необлагаемых минимумов доходов граждан - 3400-5100 грн. Наибольший размер штрафа предусмотрен за нарушение требований законодательства по установлению и использованию специальных световых или звуковых сигнальных устройств



- 500 необлагаемых минимумов доходов граждан, это соответственно 8500 грн.

Некоторые ученые считают, что размер штрафа за административные проступки не должен быть слишком большим, другие, наоборот, сторонники установки больших размеров штрафов.

Как отмечает Т.Коломонец, административные штрафы не должны быть чрезмерно высокими, что порождает вредные социальные последствия: если одинаково наказываются и административные правонарушения, и преступления, у правонарушителя исчезает стимул воздерживаться от более опасных деяний. Непомерные административные штрафы к тому же могут вызвать сочувствие общества к правонарушителям, породить недоверие к справедливости законодателя. В то же время административные штрафы не должны быть и недостаточно строгими, поскольку тогда они неэффективны. Это будет способствовать реализации воспитательной функции штрафа как вида административного взыскания [8, с 33].

По нашему мнению, размер штрафа, особенно в сфере нарушений правил дорожного движения водителями автотранспортных средств должен быть весомым. Ведь, как мы отметили выше, размер штрафа за основные административные проступки в этой сфере составляет 255-850 грн. и за управление в состоянии алкогольного наркотического или иного опьянения максимум 3400 грн. (Законодатель в 2015 году за такие проступки даже фактически уменьшил размер максимального штрафа с 5100 грн. до 3400 грн., что примерно 140 долларов США или 125 евро.) Такая сум-

ма штрафа не является слишком высокой. Понятно, что главным должен быть не размер штрафа, а неотвратимость наказания. Водитель-нарушитель должен осознавать, во-первых, что за его противоправные действия неотвратимо наступит ответственность в виде административного взыскания, во-вторых, указанное административное взыскание будет для конкретного водителя-нарушителя весомым, приведет к значительным моральным или имущественным неблагоприятным последствиям. Размер штрафа возможно даже должен быть максимально высоким для некоторых проступков, совершаемых водителями автотранспортных средств (например, значительное превышение водителями транспортных средств установленных ограничений скорости движения, проезда пешеходных переходов, нарушение правил проезда перекрестков, проезда на запрещающий сигнал светофора, управление транспортным средством в состоянии алкогольного или иного опьянения и т.д.).

Важное практическое значение имеет то, что при определении размера штрафа правоприменитель должны учитываться различные факторы в своей совокупности, а именно объект проступка, личность нарушителя, его характеристика с места работы или учебы, а также имущественное положение, размер общественного вреда или материального, степень вины нарушителя и тому подобное.

Таким образом, методика определения размеров административных штрафов в целом соответствует принципу справедливости в проведении штрафной политики при приме-

нении административной ответственности [8, с.36].

Вместе с тем, на практике при наложении административного взыскания к водителям автотранспортных средств, почти не предусмотрена дифференциация наказания. То есть, теоретически при определении размера штрафа должно учитываться и личность нарушителя, и его противоправное поведение в прошлом, и степень вины, и имущественное положение нарушителя и его характеристика с места работы и учебы и тому подобное. Но на практике достаточно часто указанные действия не проводятся. Особенно остро стоит эта проблема после внесенных изменений в законодательство в 2015 году, согласно которым процедура привлечения водителя за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения значительно упростилась.

На наш взгляд, эффективным рычагом, который бы способствовал дифференциации наказания, является создание единой базы, где бы фиксировались все постановления о привлечении к административной ответственности конкретного нарушителя (водителя автотранспортного средства). Доступ к этой Базе должны иметь оперативно уполномоченные лица или суд, которые выносят постановления по делу об административном правонарушении. В таком случае уполномоченное лицо или суд, которые привлекают к ответственности водителя автотранспортного средства, могут учитывать его противоправное поведение в прошлом именно в сфере дорожного движения. И на основании такого поведения устанавливать размер штрафа.



Недопустимой является ситуация, когда на равных условиях привлекаются к административной ответственности водители, которые не первый раз совершили противоправное деяние в сфере безопасности дорожного движения, и лица, которые не совершали вообще административных проступков в данной сфере. Фактически после внесенных в КУоАП изменений в 2015 году дифференциация наказания в зависимости от названных факторов не может применяться, ведь законодатель установил фиксированные размеры штрафов за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Фиксированный размер штрафа аргументировался устранением коррупционной составляющей при назначении размера штрафа, но исключил дифференциацию наказания, ведь при наложении административного взыскания должны быть учтены все обстоятельства противоправного деяния на основе анализа которых применяется конкретное административное взыскание или размер административного взыскания. По нашему мнению установления административного взыскания в виде штрафа в формате «от до» является эффективным, такой формат дает возможность при наложении административного взыскания уполномоченному органу учитывать все обстоятельства совершения административного проступка. Более того, законодатель внесенными изменениями в КУоАП фактически уменьшил размеры штрафов за правонарушения в сфере дорожного движения, что, по нашему мнению, отнюдь не приведет к уменьшению административных проступков, совершаемых

водителями автотранспортных средств.

Выводы. Итак, на основании вышеизложенного можно предложить следующее определение понятия штрафа – штраф – это одноразовое денежное взыскание, которое в установленном законом порядке налагается уполномоченными органами, должностными лицами или судом на лицо, совершившее административный проступок исключительно в качестве основного взыскания и заключается в уплате нарушителем определенной суммы в собственность государства.

Литература:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
4. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 року. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Закон України «Про внесення змін до КУпАП щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» від 07.02.1997 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
6. Агапов А. Административная ответственность: учебник / Агапов А.Б. – М.: Статут, 2000. – 251с.
7. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. / А.С.Васильев. – 2-е изд. – Харьков: Одиссей, 2001. – 287 с.
8. Коломось Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: Монографія. – Запоріжжя: «ВЕРЖЕ», 2000. – 241 с.
9. Колпаков В.К., Черновський О.К., Гордєєв В.В. Відповідальність за порушення правил дорожнього руху: оновлення та колізії: Монографія / В.К. Колпаков, О.К. Черновський, В.В. Гордєєв. – Чернівці Колпаков В.К., Черновський О.К., Гордєєв В.В.: Чернівцький національний університет, 2010. – 512с.
10. Саввин М.Я. Административный штраф. – М.: Юридическая литература, 1984. – 112с.
11. Сезонов М.Я. Доставления административных правонарушителей как самостоятельная мера принуждения: Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – К.: 1983. – 135 с.



ВИДЫ ЧАРТЕРНЫХ ДОГОВОРОВ

Роман ТАШЬЯН,

кандидат юридических наук, заместитель декана Института прокуратуры и уголовной юстиции, доцент кафедры гражданского права № 1 Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

A theoretical study of charter contracts in civil law is made in this article. The author analyzes the legal regulation of charter contracts in the civil law of Ukraine. Also a comparative legal analysis of the regulation of this issue by the right of foreign countries is conducted. Particular attention is given to certain types of charter contracts, their legal characteristics, revealed features. The author also made the distinction of charter contracts and other civil contracts. The author made the conclusion that despite the differences of certain types of charter contracts, they constitute a single system and provide regulation of transport parallel with the contract of carriage.

Keywords. Transport contracts, charter contract, time-charter, demise-charter, hiring a vessel, bareboat charter, voyage charter.

* * *

В статье осуществляется теоретическое исследование системы чартерных договоров в гражданском праве. Автором проанализировано правовое регулирование чартерных договоров в гражданском праве Украины. Также проведен сравнительно-правовой анализ регулирования данного вопроса в праве зарубежных государств. Особое внимание уделено отдельным видам чартерных договоров, дана их правовая характеристика, выявлены отличительные признаки. Также автор провел разграничение чартерных договоров и иных гражданско-правовых договоров. Сделан вывод, что несмотря на различия отдельных видов чартерных договоров они составляют единую систему и обеспечивают регулирование транспортировки наряду с договором перевозки.

Ключевые слова. Транспортные договора, договор чартера (фрахтования), тайм-чартер, димайз-чартер, найм судна, бербоут-чартер, рейсовый чартер.

Постановка проблемы. В экономике любого государства важное место имеет транспортная система. Регулирование транспортных отношений осуществляется не только на уровне законодательства, а и с помощью гражданско-правовых договоров. В системе таких договоров важное место имеют чартерные договора. Именно с их помощью происходит регулирование значительной части морских и воздушных перевозок грузов и пассажиров. Соответственно, для науки гражданского права исследование этих договоров представляет большой интерес. Несмотря на то, что определение договора чартера (фрахтования) закреплено в ГК Украины (ст. 912), на практике остается много проблем, связанных с этим договором. Это обусловлено несколькими факторами. Во-первых, на уровне национального законодательства кроме ГК, отношения чартера регулируются рядом законов и подзаконных

нормативно-правовых актов, положения которых не всегда согласованы. Во-вторых, в силу того, что транспортные правоотношения часто имеют международный характер, их регулируют также источники международного частного права – договоры, конвенции, правила и др. Кроме того, в разных государствах правовая природа договора чартера (фрахтования) может достаточно сильно отличаться. Соответственно, существуют серьезные разногласия в понимании сущности этого договора, определения его условий, порядка заключения, исполнения и т.д. Это позволяло некоторым исследователям говорить о наличии нескольких концепций чартера и о невозможности разработки единой и всеобъемлющей концепции чартера [1, с. 9]. В-третьих, большой удельный вес в регулировании чартерных отношений принадлежит обычаям и обыкновениям. Как результат, существует достаточно много вопросов,

на которые наука гражданского права еще должна найти ответы. Например, в транспортных отношениях используются следующие термины: чартер (фрахтования), тайм-чартер, димайз-чартер, найм судна, бербоут-чартер, рейсовый чартер. Безусловно, назрела необходимость определиться с соотношением этих понятий, что будет не только важным для теории, но и полезным для практики.

Актуальность темы исследования заключается в том, что несмотря на наличие отдельных работ в этой сфере в цивилистике отсутствует единый подход к пониманию чартерных договоров, соотношению их со смежными договорами, а также практически отсутствуют исследования их классификации и места в системе обязательственного права.

Состояние исследования. Проблема чартерных перевозок была в центре внимания многих ученых, в частности, А.Г. Калпина, И.А. Диковской, К.Ф.



Егорова, Г.Г. Тормосиной, И.В. Козлова, А.Д. Кейлина, М.А. Тарасова.

Целью и задачей статьи является исследование правовой природы чартерных договоров, разграничение их со смежными договорами, исследование отдельных наиболее распространенных в транспортном обороте чартерных договоров.

Изложение основного материала. В действующем ГК закреплена определение договора чартера (фрахтования). Так, в соответствии с ч. 1 ст. 912 ГК, по договору чартера (фрахтования) одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату всю или часть емкостей в одном или нескольких транспортных средствах на один или несколько рейсов для перевозки груза, пассажиров, багажа, почты или с другой целью, если это не противоречит закону и другим нормативно-правовым актам.

Однако проблема заключается в том, что законодатель не определил, о каком виде чартера идет речь. Считать же это определение обобщающим для всех договоров чартера также невозможно, поскольку отдельные разновидности чартера явно не вписываются в пределы дефиниции. Например, в ст. 912 ничего не сказано о возможности перехода экипажа судна на службу к фрахтователю, что характерно для некоторых видов чартера. Кроме того, следует отметить, что хотя ст. 912 структурно находится в Главе 64 «Перевозка», нельзя только на этом основании делать вывод, что все чартерные договоры являются договорами перевозки. Поэтому необходимо проанализировать отдельные виды договоров чартера (фрахтования) с целью выявления их особых признаков, позволяющих

установить их правовую природу.

Одним из наиболее распространенных чартерных договоров является договор тайм-чартера (time-charter). Особенно широко он используется в международных морских перевозках. По этому договору судовладелец обязуется за обусловленную плату (фрахт) предоставить укомплектованное экипажем судно фрахтователю для перевозки пассажиров, грузов и для других целей торгового мореплавания на определенное время (ст. 203 КТМ Украины).

Следовательно, особенностями договора тайм-чартера является то, что фрахтователю передается все судно, укомплектованное экипажем. Судно должно быть в состоянии мореходности, что означает пригодность для использования его в целях, предусмотренных договором, а также быть снаряженным. Кроме того, судовладелец обязан поддерживать судно в мореходном состоянии в течение действия тайм-чартера, оплачивать его страхование и содержание судового экипажа.

В науке гражданского права сформировались три основные подхода к пониманию правовой природы договора тайм-чартера. Сторонники первого относили этот договор к перевозке. Например, А.Д. Кейлин аргументировал это тем, что экономическое содержание этих договоров совпадает [2, с. 51].

В то же время, следует обратить внимание, что существенной особенностью договора тайм-чартера является то, что фрахтователь может использовать судно для перевозки как собственных, так и чужих грузов. В последнем случае он сам выступает перевозчиком. Указанное является убедительным

аргументом, что договор тайм-чартера не является договором перевозки.

Весьма распространена точка зрения, что договор тайм-чартера является договором *sui generis*. Так, М.К. Александров-Дольник характеризовал договор тайм-чартера как самостоятельный, который отличается от договора перевозки тем, что тайм-чартер может заключаться с целью, которая не предусматривает перемещение вещей (или людей), а также тем, что в случаях, когда он заключается с такой целью перевозка осуществляется или хозяйственным способом, или от имени фрахтователя, который в этом случае фигурирует в договоре перевозки как перевозчик в отношении третьего лица, не имеет никакого отношения к договору тайм-чартера [3, с. 30]. В.Т. Смирнов пришел к выводу, что чартер является договором с собственной правовой природой, опосредующий отношения по предоставлению транспортных услуг в течение определенного времени [4, с. 14-15].

А.Г. Калпин к особенностям тайм-чартера относил обязанность судовладельца привести его к мореходному состоянию, укомплектовав его экипажем. Капитан и экипаж подчиняются одновременно и фрахтователю (в части эксплуатации судна), и судовладельцу (в вопросах судовождения, внутреннего трудового распорядка и состава экипажа). Также специфический характер имеет правило о распределении между тайм-чартерным фрахтователем и судовладельцем вознаграждения за спасение [1, с. 24]. Это позволяет В.Б. Липавському сделать вывод, что предмет договора тайм-чартера составляет не только предоставление судна (элемент аренды), но и навигационное управление им (элемент



подряда). Укомплектованность экипажем понимается как составляющая более общего долга судно владельца по приведению судна в мореходное состояние [5, с. 24].

Концепция тайм-чартера как договора найма (аренды) первоначально имела довольно много противников, одним из аргументов которых было то, что по тайм-чартеру судно передается вместе с экипажем, что выходит за рамки отношений найма. Однако со временем понятие договора найма расширилось, и с принятием нового ГК Украины 2003 г. на законодательном уровне было закреплено понятие договора аренды транспортного средства с экипажем.

Следует отметить, что во многих ГК других государств договор аренды транспортного средства с экипажем прямо назван договором фрахтования на время (ст. 603 ГК Белоруссии [6], ст. 585 ГК Казахстана [7], ст. 632 ГК РФ [8]).

В отличие от них, статья 805 отечественного ГК, регулирующая отношения найма (аренды) транспортного средства с экипажем, не применяет термин «фрахтования на время», хотя содержит аналогичные нормы. В частности, предусмотрено, что управление и техническая эксплуатация транспортного средства, переданного в аренду с экипажем, производятся его экипажем. Экипаж не прекращает трудовых отношений с наймодателем. Расходы на содержание экипажа несет наймодатель. Экипаж транспортного средства обязан отказаться от выполнения распоряжений нанимателя, если они противоречат условиям договора найма, условиям использования транспортного средства, а также если они могут быть опасными для экипажа,

транспортного средства, прав других лиц.

Таким образом, можно сделать вывод, ст. 805 ГК Украины регулирует именно отношения по договору тайм-чартера.

Ю.М. Игнатова отмечает, что по тайм-чартеру судовладелец сам несет все расходы по содержанию экипажа и оплачивает другие расходы, например, амортизационные. Фрахтователь несет только временные затраты, например, стоимость топлива. Капитан и другие члены экипажа подчиняются распоряжениям судовладельца относительно навигационного управления судном, внутреннего распорядка, состава экипажа. Фрахтователь только осуществляет коммерческую эксплуатацию судна. Это позволяет ученому также сделать вывод, что тайм-чартер и димайз-чартер являются разновидностями договора аренды транспортных средств с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации [9, с. 36-41].

Следует сказать, что договор тайм-чартера закреплен в кодексах некоторых государств Западной Европы. Так, определение тайм-чартера предусмотрено § 557 Германского торгового уложения. По договору тайм-чартера фрахтовщик обязуется перед фрахтователем предоставить ему на время определено морское судно и услуги экипажа для перевозки грузов или пассажиров или для других обусловленных целей [10].

В Коммерческом кодексе Испании также существует понятие договора тайм-чартера, который определяется как договор, по которому судовладелец или судоходная компания, сохраняя свое владение судном, обязуется за обусловленную сумму (фрахт) предоставить фрахтователю суд-

но в пользование на определенный срок (день, месяц или год (ст. 934) [11].

В качестве отдельного вопроса следует отметить, что в правовой доктрине ряда зарубежных стран договор тайм-чартера считается договором подряда, но это обусловлено прежде всего различным пониманием правовой природы транспортных договоров в целом. Например, В.Т. Смирнов указывал, что в судебной практике и правовой доктрине ФРГ тайм-чартер считался разновидностью договора фрахтования судебного помещения, главным элементом которого является подряд. Исследователь также разграничивал чартер и договор фрахтования судна на время (тайм-чартер) [4, с. 14-15]. В английском праве под тайм-чартером обычно понимался договор, который заключался на время, по которому фрахтователь вправе использовать судно для перевозки собственных или чужих грузов, а капитан, назначаемый судно владельцем, должен выдавать коносаменты на такие принятые к перевозке грузы [12, с. 6].

Следующим видом чартерных договоров является бербоут-чартер (bare-boat charter). По этому договору судовладелец обязуется за обусловленную плату (фрахт) предоставить не снаряженное и не укомплектованное экипажем судно фрахтователю для перевозки пассажиров, грузов и для других целей торгового мореплавания на определенное время (ст. 203 КТМ Украины).

Таким образом, главными особенностями бербоут-чартера является то, что судно передается не снаряженным и не укомплектованным экипажем. Снарядить и укомплектовать судно экипажем должен фрахтователь. Фрахтователь также поддержи-



вает судно в состоянии мореходности.

Вследствие этого следует сделать вывод, что договор бербоут-чартера является разновидностью договора аренды. На английском «bare boat» означает «пустое судно», что также свидетельствует об арендном характере отношений.

По договору бербоут-чартера судно подчиняется фрахтователю в коммерческом, административном и навигационно-техническом отношении. Судовладелец только получает плату по договору. То есть, судно находится под полным контролем фрахтователя. В пользу этого свидетельствует также и то, что в соответствии с ч. 3 ст. 32 КТМ Украины, право плавания под Государственным флагом Украины имеет судно, которое находится на условиях договора бербоут-чартера у физического лица-гражданина Украины, а также юридического лица в Украине, основанной исключительно украинскими владельцами.

Димайз-чартер (demise charter). В отличие от тайм-чартера и бербоут-чартера, договор димайз-чартера не нашел своего закрепления в КТМ Украины, хотя на практике он весьма распространён. По этому договору судовладелец обязуется за обусловленную плату (фрахт) предоставить не снаряженное, но укомплектованное экипажем судно фрахтователю для перевозки пассажиров, грузов и для других целей торгового мореплавания на определенное время. В течение действия договора димайз-чартера экипаж судна переходит на службу к фрахтователю [12, с. 4]. Глагол «to demise» на английском означает «сдавать в аренду», что также говорит о природе данного договора.

По димайз-чарту предо-

ставляется не только судно во владение и пользование, но и поступает на службу к фрахтователю весь экипаж или его часть. По договору димайз-чартера арендатору предоставляются услуги по управлению и технической эксплуатации судна. Фрахтователь должен оплачивать все расходы по судну, включая заработную плату экипажа. Судовладелец должен поддерживать судно в состоянии мореходности.

Таким образом, димайз-чартер занимает промежуточное место между тайм-чартером и бербоут-чартером, хотя в литературе встречаются и другие взгляды на соотношение этих договоров. Так, по мнению А.А. Воробьева, димайз-чартер представляет собой разновидность договора бербоут-чартера, по которому судно передается фрахтователю укомплектованное экипажем, однако капитан судна и экипаж временно становятся работниками фрахтователя [13, с. 124].

К.Ф. Егоров считал димайз-чартер разновидностью бербоут-чартера, поскольку по первому судно передается фрахтователю укомплектованное экипажем, но капитан и экипаж переходят на службу к фрахтователю. Судовладелец иногда оставляет за собой право контролировать подбор кандидатур на должность капитана и старшего механика при их замене [14, с. 97-107].

Рейсовый чартер (Voyage charter) - договор фрахтования, согласно которому судовладелец предоставляет фрахтователю грузовые помещения судна и обязуется доставить груз из порта отправления в порт назначения за согласованный фрахт. Определение этого вида чартера закреплено в ст. 203 Кодекса торгового мореплавания Украины, согласно которой по договору

чартера (фрахтования) судна на определенное время судовладелец обязуется за обусловленную плату (фрахт) предоставить судно фрахтователю для перевозки пассажиров, грузов и для других целей торгового мореплавания на определенное время.

А.Г. Калпин отмечал, что если чартер предполагает осуществление перевозки с условием предоставления для размещения груза всего судна, части его или определенных судовых помещений, то договор перевозки груза по коносаменту осуществляется без такого условия [1, с. 9].

Возникает вопрос: к какому виду чартера отнести закрепленный в ст. 912 ГК Украины? По нашему мнению, предусмотренная в ГК дефиниция полностью отвечает понятию рейсового чартера, поскольку по договору рейсового чартера фрахтователю передаются только емкости судна (полностью или частично), емкости передаются на определенное время (на рейс или несколько рейсов), цель договора соответствует цели транспортного договора – перевозка груза, пассажиров, багажа, почты или иная цель (например, использование в научной экспедиции).

Достаточно схожим является определение договора рейсового чартера в отношении воздушной перевозки. Так, договор воздушной чартера в международном частном праве определяется как соглашение, по которому одна сторона (фрахтовщик) предоставляет другой стороне (фрахтователю) за плату вместимость воздушного судна с целью выполнения воздушной перевозки, если соблюдено хотя бы одно из следующих условий: фрахтователь и фрахтователь является гражданами или юридически-ми лицами разных государств; пункт отправления и пункт на-



значения чартерной перевозки расположены в разных государствах или на территории одного государства, но согласованная остановка предусмотрена на территории другого государства. Характерной особенностью договора воздушного чартера является принцип найма емкости самолета для выполнения перевозки [15, с. 5-6].

Схожее определение содержится Гражданский кодекс Республики Литва, в соответствии со ст. 6.810. которого чартер-парти (чартер) – это договор, по которому одна сторона (владелец) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за вознаграждение транспортное средство или его часть для перевозки грузов, пассажиров или багажа [16].

Выводы. На основании данного исследования можно сделать ряд теоретических и практических выводов. Чартерные договоры являются одним из основных регуляторов транспортных отношений. В силу их распространенности в настоящее время можно провести их внутреннюю классификацию. Среди наиболее широко используемых договоров следует назвать тайм-чартер, бербоут-чартер, димайз-чартер, рейсовый чартер. При выделении данных видов договоров используется ряд критериев, связанных со степенью контроля сторон договора за судном, наличие экипажа на судне, предмета арендных отношений. Правовая природа отдельных видов чартерных договоров не является одинаковой – они могут быть как договорами перевозки (рейсовый чартер), так и договорами аренды (например, бербоут-чартер).

Также следует отметить, что понятие чартерных договоров в праве разных государств может значительно отличаться.

Литература:

1. Калпин А.Г. Договор фрахтования судна (чартер) как институт морского права: теоретические и практические проблемы: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 1990. – с. 9.

2. Маковский А. Л. Правовое регулирование морских перевозок грузов. М., 1961. С. 51.

3. Александров-Дольник М.К. Договоры советского транспортного права. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 1963. – с. 30.

4. Смирнов, В. Т. Правовое регулирование грузовых перевозок в СССР : Специальность 12.712 - Гражданское право и гражданский процесс /Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. Юридический факультет. -Л., 1970. - с. 14-15.

5. Липавский В.Б. Тайм-чартер в системе договоров фрахтования // Транспортное право. – 2005.– № 3. с. 24.

6. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk9800218

7. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013880#sub_id=5850000

8. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://base.garant.ru/10164072/35/#block_2034

9. Игнагова Ю.Н. Договор аренды транспортных средств с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. – с. 36-41.

10. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.gesetze-im-internet.de/hgb/index.html>

11. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://althox.blogspot.com/2011/06/spanish-commercial-code-from-article-1.html>

12. Рюмина Л. А. Договор морской перевозки по английскому праву. М., 1961. С. 6

13. Воробьев А.А. Ответственность судовладельца, возникающая из международной перевозки грузов морем: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

14. Егоров К.Ф. Традиционные и новые виды фрахтования на основе чартеров // Актуальные проблемы советского и иностранного морского права. Сборник научных трудов. - Л.: Транспорт, 1986, - С. 97-107

15. Діковська І.А. Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2002. – с. 5.

16. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=245495.



ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ КОММЕРЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ НЕКОТОРЫХ СТРАН АЗИИ

Артур ШАБЛИЕНКО,

аспирант кафедры административного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

There is providing the theoretical research of public administration of e-commerce according the legislation of some Asia countries in this Article. It carried out an analysis of the legal literature, for the Study of e-commerce in China, Japan, Singapore and Malaysia. It tells about formation of the legislation of these countries in the regulation of e-commerce. It's generalizing the list of bodies of public administration of e-commerce. The approaches to the issue of governments of China, Japan, Singapore and Malaysia to the public administration of e-commerce.

Keywords: public administration, e-commerce, Asia, China, Japan, the regulation of e-commerce.

* * *

В статье проводится теоретическое исследование вопросов публичного администрирования электронной коммерции в соответствии с законодательством отдельных стран Азии. Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию вопросов электронной коммерции в Китае, Японии, Сингапуре и Малайзии. Раскрывается история становления законодательства этих стран в вопросах регулирования электронной коммерции. Обобщается перечень органов публичного администрирования сферы электронной коммерции. Описаны подходы правительств Китая, Японии, Сингапура и Малайзии к вопросу публичного администрирования электронной коммерции.

Ключевые слова: публичное администрирование, электронная коммерция, Азия, Китай, Япония, регулирование электронной коммерции.

Постановка проблемы. Начало двухтысячных многие экономики мира встретили с новым инструментом ведения бизнеса – электронной коммерцией. Некоторые страны были готовы к правовому регулированию этого нового явления, что символизировалось принятием соответствующего законодательства и передачей функций публичного администрирования к новым или существующим органам. Однако Украина до сих пор не определилась с стратегией развития этой перспективной отрасли, а тем более с вопросами публичного администрирования. Украина не имеет не только единого регулятора, но и распределения функций публичного администрирования участников электронной коммерции по существующим органам власти.

Актуальность темы исследования подтверждается сте-

пенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по изучению истории становления законодательства стран Азии, а также вопросов публичного администрирования в сфере электронной коммерции в этих странах.

Состояние исследования. Научный анализ проблем правового регулирования и публичного администрирования сферы электронной коммерции в Украине не осуществляется никем из отечественных ученых. Фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов служили работы иностранных ученых и деятелей, среди которых стоит отметить Дж. М. Мешера, Н. Хелмхольца, Т. Кога, Л. Вена, Н. Кершни.

Целью и задачей статьи является исследование вопросов публичного администрирования в странах Азии, с целью изуче-

ния вопроса возможности заимствования каких-либо подходов и инструментов в данной сфере. Новизна работы состоит не в подходах, а в рассматриваемом материале, который до этого не изучался и не исследовался в отечественных научных кругах.

Изложение основного материала. Исследуя законодательство, правила и обычаи Китая становится понятным тот факт, что в этой стране нет единого нормативного акта в сфере регулирования электронной коммерции, хотя правительство и признает важность урегулирования этой динамичной отрасли, которая становится с каждым днем все более важной составляющей экономики. Однако в Китае существует определенное количество законов и много подзаконных актов, которые тем или иным образом влияют на регулирование электронной коммерции [1].



Признание электронной формы сделок началось в Китае на местном уровне в 1996 году. Местное правительство Гуанчжоу утвердило Временное положение о реализации электронного обмена данными для внешней торговли в провинции Гуанчжоу (Правила Гуанчжоу) в октябре 1996 года. Правила Гуанчжоу позволяли использовать электронный обмен данными в сфере заключения международных торговых документов.

В 1999 году началась выдающаяся реформа договорного права и принципов ведения коммерческой деятельности путем принятия Положения о договорах, заложившее новые концептуальные подходы, в том числе, и в сферу IT индустрии, включая электронную коммерцию. Этот Закон представил концепцию «оферты» и «акцепта», по которым одна сторона продает товар через Интернет страницу по предложенной цене (оферта), а другая сторона решает приобрести этот товар (акцепт). Такое взаимодействие на законодательном уровне привело к образованию формального контрактного взаимодействия между двумя сторонами.

Правительство Китайской Народной Республики понимало тот факт, что значительный рост бизнеса через сеть Интернет приводил к тому, что значительное количество операций и компаний выходили за пределы правового поля. Урегулирование этих процессов началось с того, что зародилась обязательная регистрация он-лайн бизнеса в Пекине, и был начат эксперимент по регистрации рекламного Интернет-бизнеса в Пекине, Шанхае и Гуанчжоу.

Пекинская городская администрация по промышленности и коммерции приняла решение о обязательном предоставлении своих данных коммерческими компаниями, ведущими бизнес он-лайн [2]. Такое требование объяснялось необходимостью дифференциации и стандартизации коммерческой деятельности, которая ведется через Интернет, для защиты прав и интересов как компаний, так и потребителей, а также необходимостью борьбы с незаконной деятельностью [1].

Значительный рост Интернет пользователей в Китае привел к соответствующему росту рекламной отрасли в Интернет. Реагируя на это, в мае 2000 года, Государственная администрация промышленности и коммерции подготовила Циркуляр запуска пилотного проекта по регистрации сети коммерческой рекламы [3]. Отсутствие регулирования до этого, затрудняло эффективный надзор за он-лайн рекламой, нарушало права потребителей путем размещения рекламы с ложной информацией, или такой, что вводила в заблуждение.

Муниципалитет Пекина распространил законодательство о защите прав потребителей и на он-лайн операции. «Решение о защите законных прав и интересов потребителей в сфере экономической онлайн деятельности», преимущественным образом расширило уже существующие «Закон о защите прав потребителей и их интересов» и «Закон против нечестной конкуренции» в сфере защиты потребителей в Китае. Это Решение содержит специальные положения о мерах, касающихся преимущественным

образом электронной коммерции, особенно ложной рекламной информации и торговли поддельными товарами.

Поскольку китайское налоговое законодательство не содержало норм о налогообложении Интернет транзакций, китайское правительство приняло правила налогообложения электронной коммерции и биржевой онлайн деятельности. Китайское правительство придерживается того мнения, что электронная коммерция не должна иметь какие-либо преференции перед другими видами деятельности.

Быстрый рост Интернет-пользователей вызвал в свое время беспокойство у китайских властей, что Интернет может стать дестабилизирующей силой в государстве, а потому решили взять под свой контроль предоставление доступа гражданам к сети Интернет. В декабре 1997 года Государственным Советом по представлению Министерства общественной безопасности было утверждено Положение о компьютерной информационной сети и Интернет безопасности, защите и управлению. В 2000 году, Государственное бюро по разведке приняло Положение об администрировании распространения секретной информации в международной компьютерной сети, что было направлено на предотвращение распространения государственных секретов и конфиденциальной информации через Интернет, что больше походит на цензуру. По новым правилам, все сайты должны проходить проверку. Интернет-провайдеры должны проверять информацию на соответствие Положению о



государственной безопасности и другому китайскому законодательству. Владельцы сайтов также должны получить предварительное разрешение от контент провайдера, перед тем как размещать что-либо на сайте. Единственное исключение составляет информация, которая уже ранее была опубликована, а, следовательно, надлежащим образом прошла проверку.

Поскольку все больше компаний хотят иметь свою собственную Интернет-страницу, часто возникают споры между владельцами торговых марок и владельцами доменных имен. В Китае Министерство информационной отрасли приняло Положение об администрировании процедур в сфере доменных имен, а Китайский центр информационной Интернет-сети принял Резолюцию по вопросам процедур разрешения споров в сфере доменных имен, а также Правила политики применения резолюции по вопросам процедур разрешения споров в сфере доменных имен [4]. Указанные Положения и правила предусматривают несколько путей решения споров, относительно доменных имен, относительно доменной зоны «.cn» [4]. Первый из них позволяет рассматривать спор в арбитраже, специально сертифицированном Китайским центром информационной Интернет-сети. Другой путь для решения споров предусматривает перенос спора в любой арбитраж, о котором договорятся предварительно стороны. Третий путь предусматривает рассмотрение спора в китайском суде по соответствующим правилам подсудности [4].

Отмечая большое количество судебных дел по поводу защиты интеллектуальной собственности, многие аспекты которых покрывались Законом о защите интеллектуальной собственности, Верховный народный суд Китая выпустил обобщения судебной практики [5], содержащие разъяснения по поводу защиты произведений и работ, созданных в сети Интернет (в цифровой форме), и других специфических моментов, которые не регулировались на законодательном уровне до этого.

Государственный Совет является главным законодательским органом среди других административных органов Китая в социальной и экономической сферах. Государственный Совет выдает правила, регулирующие различные аспекты ведения электронной коммерции как отдельно, так и дополняя другие постановления. Кроме того, принятие этих правил со стороны Государственного Совета направлено на очищение пробелов в законодательстве, которые возникают из-за значительного количества коллизий среди муниципальных правил и нормативной деятельностью различных министерств и комиссий. По приблизительной оценке, количество регуляторных актов составляет около 100 различных национальных, провинциальных и местных правил урегулирования электронной коммерции. Однако как компании, так и потребители вынуждены учитывать эти административные правила осуществляя электронные транзакции [6].

В 1993 году был основан Объединенный комитет по во-

просам экономической информации. Среди других позиций по созданию такого комитета было прописано, что он должен формировать политику в сфере развития национальной информационной инфраструктуры [7], функции этого органа распространились и на Интернет, учитывая его значительное развитие в 1990-е годы.

Министерство информационной отрасли было создано в течение 1998 года путем объединения Министерства электронной отрасли, Министерства почты и связи, а также Министерства радио, фильмов и телевидения. Предполагалось, что Министерство информационной отрасли будет действовать как независимый регулятор в сфере телекоммуникаций в соответствии с правилами ВТО [8]. Положение о Министерстве информационной отрасли предусматривало, что его основной функцией будет наблюдение за компьютерной и телекоммуникационной сферами, включая и Интернет. Министерство информационной отрасли несет ответственность за законодательскую деятельность в сфере информационной отрасли, однако пока полномочия по надзору за деятельностью Интернет контент-провайдеров перешли к Информационному департаменту Государственного Совета, в то время как министерство информационной отрасли отвечает за Интернет сервис-провайдерами [9]. В состав других ответственных органов за этой сферой входят, Государственное бюро по безопасности, отвечающее за государственные тайны; Министерство общественной безо-



пасности, отвечает за Интернет безопасность [9]. Государственная администрация промышленности и коммерции, как правительственный орган, отвечает за регистрацию компаний, а одними из основных обязанностей этого органа прописаны надзор за деятельностью Интернет контент-провайдеров, Интернет сервис провайдеров и других организаций, зарегистрированных в Китае, а также урегулирования вопросов онлайн рекламы в Китае [10].

В декабре 1999 года Государственный Совет объявил о создании Национальной информационной управляющей группы, которая должна была объединить государственные органы с целью координации управления национальной компьютерной сетью, однако эта организация превратилась скорее в дискуссионную площадку, чем в действенный регулирующий орган [10].

В марте 2000 года Министерство культуры выпустило письмо о вопросах электронной коммерции, связанной с аудио и видео продукцией. Это письмо отмечал, что компании должны получить лицензии перед тем как заниматься электронной коммерцией в сфере производства, розничной продажи, оптовой продажи, или проката аудио или видео продукции [11].

В июле 1999 года Комиссия иностранных инвестиций Шанхая и шанхайский офис Главной группы национальной экономики и информационного общества приняли совместный документ «Черновые выводы относительно участия иностранных инвесторов в сфере предоставления информационных тех-

нологических услуг в Шанхае учитывая специфические условия Шанхая». Эти обстоятельства касались в том числе и по инвестициям в компании, которые предоставляли услуги через Интернет [12].

Следует отметить, что очень трудно отсортировать какие именно органы государственной или местной власти отвечают за те или иные аспекты регулирования электронной коммерции, поскольку очень часто их полномочия пересекаются и всегда очень трудно четко определить их объем. Как уже отмечалось, в Китае нет формально определенного централизованного регулятора электронной коммерции, но большое количество агентств пыталась и пытается ее урегулировать [13]. Но следует отметить, что все же главным регулятором в сфере электронной коммерции можно назвать Министерство информационной отрасли [10].

Япония, как одна из стран азиатского региона, стратегию развития сферы электронной коммерции с самого начала планировала совсем отличной от стратегии Соединенных Штатов Америки, однако со временем, пути развития отрасли электронной коммерции в этих странах начали сближаться.

Развитие правового регулирования электронной коммерции Япония начала с принятия Японским парламентом Базового Билля в сфере ИТ, который должен был заменить 733 постановления и 124 закона, которые сдерживали развитие электронной коммерции в Японии [14].

Электронные подписи и записи (включая Цифровые под-

писи) регулируются отдельным законом. Правительство Японии также утвердил отдельный билль, пакет из 50 законов, которые позволяли электронный выпуск документов относительно экономических транзакций среди частных предприятий. Кроме того, в новом законодательстве содержались нормы, позволявшие использование электронных писем, факсов и Интернета для подачи заявлений и других процедур, включая голосование в акционерных обществах.

Комиссия по добросовестной конкуренции Японии запустила и легализовала систему мониторинга за частным сектором в сфере надзора за добросовестной рекламной деятельностью.

Среди других стран Азии следует отметить Сингапур и Малайзию, которые в течение долгого времени инвестировали в образование граждан и развитие инфраструктуры для развития и продвижения электронной коммерции. Кроме того, эти страны имеют очень много сходства в политике и подходах к решению проблематики электронной коммерции.

Однако существуют и некоторые различия, в частности, Малайзия продвигает политику большего влияния на Интернет, это становится понятным в процессе исследования нормативной базы этой страны, зато Сингапур пытается минимально влиять законодательно на развитие индустрии электронной коммерции, многое оставляя саморегулированию, например вопросы защиты приватности [15].

Выводы. В выводах следует отметить то, что в вышеупомянутых странах принято законо-



дательство, регулирующее как заключение электронных договоров, так и процедуры по использованию электронных цифровых подписей. Однако, говоря об участии органов публичного администрирования в развитии и управлении сферой электронной коммерции, можно отметить разнообразие подходов. Китай по собственной правовой природе и традициям имеет разветвленный аппарат органов публичного администрирования, часто дублирующие функции друг друга мешают нормальному функционированию отрасли электронной коммерции, поскольку результатом их работы является зарегулированность и бюрократизм. Кроме того органы безопасности должны мониторить и выявлять любые проявления несоответствия участников электронной коммерции генеральной линии Коммунистической партии Китая (хотя данная ремарка касается, в основном, рекламной сферы и обмена цифровой информацией). Япония, в свою очередь, имеет четкую линию развития сферы электронной коммерции, в чем участвуют высшие чиновники. Также следует обратить внимание на то, что политика японского правительства сводится к упрощению законодательного регулирования электронной коммерции, приближающую политику Японии к политике США и Сингапура в этой сфере.

Литература:

1. Nah Seok Ling, John Wong, China's Emerging New Economy: The Internet and E-Commerce Paperback, January, 2001;
2. Jing Gong Shang Fa, Record-Filling of Online Business Notice // Beijing Notice. – 2000. - No.87 - 28 March 2000;
3. Launch of Pilot Projects for Registering Network Advertising Business Circular (The SAIC Circular) // SAIC. - May 18, 2000;
4. Ron (Rongwei) Cai, New Rules on Domain name Registration and Dispute Resolution // CLP. – 2002. - 16-8;
5. Several Issues Concerning the Laws Applicable to the Trial of Copyright Disputes Involving Computer networks Interpretations, were issued on December 19 2000, and became effective on December 21 2000 (2001) 15-1 CPL at 59;
6. Thomas R. Healy and Kevin E. Duke, Winners and Losers under China's E-sign Law [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ita.org/software/pubs/chinaesig.pdf>;
7. Paul S. Triolo, Peter Lovelock, Up, Up and Away - With Strings Attached // China BUS.rev. - Nov/Dec. 1996;
8. New Chinese Ministry Begins Work, (Apr.1, 1998) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.chinainfobank.com>;
9. Semi-annual Survey Report on Internet Development in China (CNNIC, January 2000) [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.cnnic.net.cn;
10. Chinese Companies and Outbound Investment: The Balance between Domestic and International Concerns / [Lisa Toohey, Colin Picker, Jonathan Greenacre]. - New York, United States: Cambridge University Press, 2014;
11. The Notice on Relevant Issues Concerning the Online Business of Audio-Visual Products (the AV Notice) / Ministry of Culture (MOC) (April 2000);
12. Trial Opinions Regarding Participation by Foreign Investors in Shanghai's Information Technology Services Industry / Office of Shanghai National Economy and Society Information Leading Group and Shanghai Foreign Investment Commission (3 June 1999);
13. Handel C.H. Lee and Julian Scarff, Building China's E-commerce Future // China law & Practice (CLP). – 2000. - 14-1;
14. Michael Mahoney, Japan Passes, E-commerce Catch-Up Bill, // E-commerce Times. – 2000. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ecommercetimes.com/perl/story/4813.html>;
15. Luh Luh Lan, May O. Lwin, An Overview of E-commerce laws and Policies in South-East Asia // I.C.C.L.R. - 1999.



БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Юлия ФОМЕНКО,

старший преподаватель кафедры финансового права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

SUMMARY

The author describes the financial systems and their elements in such countries as the United Kingdom, France and Germany. The main attention is paid to the budget process and its features. There is also the clarification of the competence of state authorities that might take part in different stages of budget process and realize financial control over budget process. The author propose to take into account the positive experience of foreign countries in the reform of budget process in Ukraine but with regard to Ukrainian reality.

Key words: financial system, budget, budget system, budget process

* * *

В статье рассматриваются и сравниваются финансовые системы и их элементы, а именно, таких государств как: Великобритания, Франция и Германия. В свою очередь, особое внимание уделяется именно бюджетному процессу и его составляющим. Акцентировано внимание также на компетенции государственных органов, которые имеют полномочия на определенных стадиях бюджетного процесса, а также осуществляют финансовый контроль на стадиях бюджетного процесса. Автор предлагает учитывать положительный опыт иностранных стран при реформировании бюджетного процесса Украины с учетом специфики государства.

Ключевые слова: финансовая система, бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс.

Постановка проблемы. Чтобы создать действующую финансовую систему страны, необходимо не только учесть иностранный опыт, но и применить его с учетом специфики государства, его политического и географического размещения, ментальности народа и истории. Как научный, так и практический интерес представляет изучение бюджетного процесса в зарубежных странах с целью использования в Украине положительного опыта других стран, широкого понимания его проблем, в частности, в сфере принятия политических решений через согласование различных интересов.

Актуальность темы исследования заключается в стремлении к построению в Украине эффективной системы взаимоотношений между органами различных уровней в бюджетной сфере, желание избежать экономически необоснованных решений побуждает к изучению как положительного, так и отрицательного мирового опыта в организации межбюджетных отношений. Каждая бюджетная

система должна быть ориентирована на решение задач строительства системы, которая отвечала бы таким требованиям, как социальная справедливость, экономическая эффективность и политическая стабильность. Как известно, в странах существуют различные условия (административные, социальные, национальные, культурные, исторические и т.д.), которые влияют на построение взаимоотношений разных уровней власти в бюджетной сфере. В зависимости от этих условий каждая страна самостоятельно решает вопросы построения бюджетного процесса.

Цель и задачи данной статьи состоят в том, чтобы рассмотреть финансовые системы ведущих европейских стран, в частности: Великобритании, Германии, Франции, и особое внимание уделить именно бюджетному процессу, как составляющей финансовой системы государства. Поскольку, по абсолютным показателям наибольшие отчисления в бюджет Европейского Союза осуществляют такие государства, как Германия,

Франция, Великобритания, то закономерно, что эти государства с крупнейшим внутренним национальным доходом.

Состояние исследования. Вопросы бюджетного процесса и финансовых систем зарубежных государств были предметом исследования: И.А. Березовской, А.А. Бояра, В.Ю. Дудченко, Ю.В. Здобувача, М.И. Карлина, М.Я. Панасюк, Жана Матука и других.

Изложение основного материала. Поскольку одной из первоначальных в мире стран с рыночной экономикой и парламентско-конституционной политической системой является Великобритания, то следует обратиться к исследованию организации бюджетного процесса именно в этом государстве. Как известно, формирование ее финансовой системы началось в XI в., с появлением феодального государства в результате объединения.

Поэтому, можно с уверенностью отметить, что Великобритания родина такого понятия как современная финансовая система страны. Ведь такой орган как



государственное казначейство, обслуживающий государственный бюджет в Великобритании был создан еще в начале XIII века.

Стоит отметить, что финансовая система Великобритании состоит из: государственного бюджета; местных бюджетов; специальных внебюджетных фондов; финансов государственных предприятий и корпораций.

В свою очередь, каждое звено бюджетной системы является независимым и функционирует автономно. Главная роль в финансовой системе принадлежит бюджету центрального правительства (государственный бюджет Великобритании). Государственный бюджет состоит из двух частей: обычного бюджета и Национального фонда займов.

Из обычного бюджета осуществляются преимущественно расходы текущего характера. Они подразделяются на: расходы, которые ежегодно утверждаются парламентом и расходы постоянного обслуживания, которые не утверждаются парламентом.

Национальный фонд займов отражает операции государства инвестиционного характера относительно получения ссуд и предоставления кредитов. Он формируется за счет превышения доходов над расходами по обычному бюджету (если имеет место его профицит), полученных процентов по предоставленным долгосрочным кредитам, прибыли Банка Англии, средств из обычного бюджета, направленных на обслуживание государственного долга. Главными направлениями его расходов является погашение государственного долга и плата по нему процентов, предоставление кредитов органам местной власти, осуществление инвестиционных проектов.

Среди внебюджетных фондов Великобритании наибольшую роль играет фонд национально-

го страхования, который обеспечивает целый спектр программ социального характера: из него финансируются пенсии по старости, инвалидности, пособия по безработице, помощи в случае заболеваний. Источниками формирования доходов фонда являются взносы работающих, взносы работодателей, ассигнования из бюджета, доходы от инвестиционной деятельности самого фонда. Доля местных бюджетов в бюджетной системе колеблется на уровне 30 %, бюджетный период в Великобритании начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта. Прежде всего, проект государственного бюджета составляется Казначейством. Данный проект рассматривает Кабинет Министров и после одобрения передает на рассмотрение законодательному органу Великобритании - палате общин. Когда проект бюджета поступает в палату общин, он рассматривается двумя комитетами палаты - Комитетом путей и способов получения доходов и Комитетом обеспечения. После рассмотрения вышеуказанными комитетами проекта и внесение изменений в него происходит голосование по главам. В конце голосования провозглашается постановление, в котором указываются размеры ассигнований на соответствующие цели.

При рассмотрении и принятии бюджета в Великобритании вместе с годовым бюджетом готовятся и подаются в парламент перспективные оценки на три следующих бюджетных года. Такое планирование в Великобритании является весьма ответственным процессом который имеет большое значение для принятия бюджета. В Украине, такое планирование осуществляется на следующие за плановым два бюджетных периода. Хотя в законодательстве и прописано обязательный порядок перспектив-

ного бюджетного планирования, оно не является совершенным, о чем свидетельствует экономическая ситуация в государстве.

Особенностью кассового обслуживания бюджета Великобритании является то, что оно возложено на два учреждения: Казначейство и Банк Англии, в свою очередь, контроль за исполнением бюджета возлагается на Национальный ревизионный совет, который возглавляет Генеральный контролер-ревизор. Он осуществляет не только текущий, но и следующий контроль за исполнением бюджета.

На Генерального ревизора законом возложены обязанности удостоверять отчетность всех правительственных министерств и широкого круга других органов государственного сектора, проверять счета поступлений и накоплений, составлять отчеты о результатах своих проверок для парламента. Также, он имеет полномочия проводить и докладывать парламенту о проверках эффективности и результативности использования ресурсов теми органами, которые он подвергает ревизии или к которым имеет право доступа.

Генеральный контролер-ревизор и его департамент является примером того, как организуется работа действительно независимого проверяющего органа, которого в Украине, к сожалению, нет. В нашем государстве институциональный контроль за исполнением бюджета возложен на Счетную палату, которая полностью подотчетна и подконтрольна Верховной Раде Украины, поэтому, ожидать абсолютной беспристрастности и справедливости от такого органа не следует [2, с. 68].

Генеральный контролер-ревизор публикует отчеты своих проверок на предмет использования государственными органами бюджетных ресурсов в сред-



ствах массовой информации. В Украине Счетную палату можно считать аналогом данного органа. Вместе с этим, Генеральный контролер-ревизор сотрудничает и с Национальным Аудиторским Офисом Великобритании.

Таким образом, проанализировав особенности бюджетного процесса Великобритании, следует отметить, что для этого государства характерным является жесткий контроль за осуществлением бюджетных расходов (с целью их рациональности и соответствии бюджетным назначениям). Это следует принять за цель и в Украине, а именно, усилить меры контроля по росту государственных расходов, и главный акцент сделать на эффективности использования бюджетных средств для анализа выполнения конкретных задач с точки зрения результативности.

Следующей страной, бюджетный процесс которой мы предлагаем рассмотреть, является Германия, которая в отличие от Великобритании, не имеет давних традиций финансовой системы. Для Банкоцентричной финансовой системы Германии характерно доминирование рынка облигаций на рынке акций.

Бюджетный год в Германии совпадает с календарным. Бюджетная система ФРГ состоит из бюджета федерации (центральный бюджет) и бюджетов 16 земель и округов, которых в стране примерно 11 тысяч [3, с. 206].

Значительное внимание в Германии уделяют бюджетному планированию, которое осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне земель. Бюджетное планирование начинается с принятия проекта бюджета на текущий год, после чего, начинается работа по составлению бюджета на следующий год и на последующие три года - перспективный бюджет. В отличие от Великобритании и Франции

перспективный бюджет Германии не является постоянным и составляется каждый год. Таким образом, период планирования смещается на год вперед. Этим и обеспечивается гибкость в реагировании на изменение бюджетных условий.

Главную роль в бюджетном процессе исполняют такие органы и их структурные подразделения: Правительство и Министерство финансов; представительные органы - бундестаг (бюджетный комитет), подкомитет по проверке отчетности (участвует в проверке исполнения бюджета), незначительное количество собственных сотрудников по бюджетным вопросам, Федеральная счетная палата и бундесрат (утверждает закон о бюджете как верхняя палата парламента); Федеральный казначейский двор. Кроме этого, обеспечивается участие ученых и общественности.

Федеральный бюджет Германии разрабатывает Министерство финансов. Проект бюджета, разработанный Министерством финансов, обсуждается и утверждается федеральным правительством с последующим его представлением, обычно, в августе, на рассмотрение в бундестаге и бундесрате. Окончательное чтение и голосование бюджета происходит в нижней палате парламента в ноябре или декабре, после чего он передается в верхнюю палату для утверждения.

В общем, бюджет Германии в плане разработки законопроекта схож с украинским. Так, в декабре, министр финансов передает инструкции по разработке бюджета федеральным министерствам. В период с февраля по март министерства передают предложения Министерству финансов по бюджету, а также выдвигают прогнозы финансовых показателей на 3-4 года. После

этого, с февраля по июнь Министерство финансов, на всех уровнях власти, проводит консультации по новому законопроекту федерального бюджета. После консультаций и разработки Министерством финансов проекта бюджета он передается на рассмотрение Кабинету министров, который принимает окончательное решение, и в августе передает его на рассмотрение парламента. Парламент разрабатывает проект и в сентябре с доклада министра финансов начинается первое чтение законопроекта. Рассмотренный бундестагом проект бюджета передается в бюджетный комитет этой палаты, документ подвергают обстоятельному анализу, и, в случае необходимости, принимают решение о его доработки.

Второе чтение в бундестаге может начаться только после ознакомления этой палаты с выводами бундесрата, которые должны учитываться при дальнейшем рассмотрении. Во время второго чтения в бундестаге публикуются выводы бюджетного комитета. Каждое из предлагаемых изменений должно быть рассмотрено отдельно и одобрено или отклонено путем отдельного голосования. Законодательство ФРГ обязывает парламент в период с ноября по декабрь осуществить заключительное чтение проекта бюджета и подать его на подпись Федеральному Президенту, Министру финансов и Канцлеру.

В течение длительного периода в Германии сложилась традиция представления научными экономическими институтами и организациями экспертных докладов относительно бюджетного процесса. Особой популярностью пользуются подробные аргументированные выводы экспертного совета, которые содержат оценку общеэкономического развития и публикуются в печат-



ти в ноябре каждого года. В Экспертный совет входят пять авторитетных ученых-экономистов, которых в народе называют «пять мудрецов» [7].

К сожалению, в Украине, государственный аппарат не создал органа дающего научную оценку и вывод об эффективности бюджетного процесса прошлого года, который был бы публичным, так как это сделано в Германии.

Исполнение бюджета контролируют органы исполнительной и законодательной власти, а также общественные институты. Со стороны органов исполнительной власти контроль осуществляет Правительство, в частности, Министерство финансов. Примером законодательного контроля является контроль Федеральной контрольной счетной палаты, общественного - общественных ассоциаций и организаций. Цикл бюджетного процесса заканчивается утверждением отчета об исполнении бюджета.

В бюджетном процессе данного государства необходимо выделить те положительные аспекты, на которые можно было бы обратить внимание, при совершенствовании отечественного законодательства. В частности, это: обязательное многолетнее планирование (не менее пяти лет), которое должно осуществляться специально уполномоченными органами, поскольку, оно имеет большое значение для принятия бюджетов на следующий год, обеспечение финансирования законодательно определенных государственных программ соответствующими специальными внебюджетными фондами.

Итак, бюджетный процесс Германии имеет как общие, так и отличительные черты с бюджетным процессом Украины. Однако, в отличие от нашего государства при планировании в ФРГ учитывают не только показатели ВВП и инфляции, но и показатели

хозяйственной конъюнктуры, то есть, рост и снижение цен, спрос и предложение на те или иные группы товаров. По сравнению с Германией, в Украине существует ряд проблем в системе бюджетного процесса, которые требуют решения. Среди них, проблема целевого использования средств, необходимость увеличения доходов, реформирования системы финансового выравнивания. При решении данных проблем можно использовать меры, которые закреплены в законодательстве Германии и которые проанализированы в работе. В целом, можно утверждать, что бюджетная система Германии построена таким образом, что она вполне соответствует правительственной политике социальной рыночной экономики.

По сравнению с Германией, более радикально построена система бюджетного процесса Франции. В частности, стоит отметить, что финансовая система Франции имеет много звеньев, но отличается высокой степенью централизации, так как включает общий бюджет, специальные счета казначейства, присоединенные бюджеты, социальные фонды, местные финансы и финансы государственных предприятий. Государственный бюджет Франции является основой финансовой системы, на которую приходится половина всех финансовых ресурсов государства. В целом, государственный бюджет не утверждается законодательной властью, а ежегодно составляется, как вспомогательный документ, механически объединяющий общий бюджет, многочисленные специальные счета казначейства и присоединенные бюджеты.

Исследуя сущность финансовой системы Франции, отметим, что бюджетный процесс данной страны состоит из четырех стадий.

Первая стадия - составление проекта бюджета, осуществляется под контролем Министерства экономики и финансов. В течение 9 месяцев каждое министерство и ведомство, руководствуясь инструкциями и контрольными цифрами, составляет свою смету. Если сравнить с Украиной, то во Франции министерства имеют гораздо больший срок представления сметы в Министерство финансов, что, позволяет составить действительно объективную смету государственного учреждения на будущий год.

Вторая стадия - рассмотрение и утверждение бюджета, длится приблизительно 3 месяца. Проект бюджета рассматривается в финансовой комиссии каждой палаты: обсуждается в нижней (национальное собрание), а затем, передается в верхнюю палату (сенат).

Третья стадия - исполнение бюджета, называется финансовым годом, и во Франции совпадает с календарным.

Следующая стадия начинается после окончания бюджетного года - составление Министерства экономики и финансов отчета об исполнении бюджета. Во время бюджетного процесса осуществляется финансовый контроль, а специальным органом государственного контроля является Счетная палата, на которую возложены функции предварительного, текущего и последующего контроля [1, с. 71]. Стоит отметить, что во Франции нет единства бюджетной системы. Каждый бюджет формально обособлен, но существует известная централизация: бюджеты нижестоящих административных единиц утверждаются исполнительной властью вышестоящего звена.

Как известно, специальные фонды во Франции представляют собой совокупность денежных ресурсов местных органов,



находящихся в распоряжении государства или власти и имеют целевое назначение.

Центральным звеном бюджетной системы Франции является Дирекция по вопросам бюджета, что является составной частью Минэкономики, финансов и промышленности и находится в непосредственном подчинении министра - делегата по вопросам бюджета и бюджетной реформы.

Все бюджетные министерства и организации страны обязаны в начале каждого нового бюджетного года проанализировать выполнение бюджета и подготовить предложения по бюджетным расходам на планируемый год, так называемый «подготовительный бюджет» (budget préparatoire), который направляется на экспертизу в Дирекцию.

Дирекция по бюджетным вопросам совместно с Дирекцией по налоговому законодательству участвует в рассмотрении и обсуждении Конституционным советом вынесенного на голосование закона о финансах.

В обязанности Дирекции по бюджетным вопросам входит и контроль за исполнением бюджета. Для этого используется информация, поступающая от Дирекции общественных финансов министерства экономики, финансов и промышленности, и вместе с ней осуществляет ежемесячный анализ данной информации, а также публикацию ежемесячных статистических данных, касающихся выполнения госбюджета. Дирекция во Франции сочетает в себе бюджетные полномочия таких органов в Украине, как Министерство финансов и Счетная палата, что позволяет сократить расходы на финансирование государственного аппарата.

С целью осуществления кон-

троля за исполнением бюджета, Дирекция располагает сетью финансовых контролеров во всех регионах Франции, которые постоянно отслеживают и информируют руководство Дирекции о состоянии выполнения бюджета соответствующими организациями на местах.

В свою очередь, Дирекция систематически отчитывается о каждом этапе своей работы над бюджетом перед министром - делегатом по вопросам бюджета и бюджетной реформы, который сообщает о положении в бюджетной сфере непосредственно министру экономики, финансов и промышленности, чем обеспечивается контроль за работой Дирекции [4, с. 112-114].

Учитывая опыт бюджетного контроля во Франции, и с целью улучшения общегосударственного контроля в сфере использования бюджетных средств, предлагаем, при органах местного самоуправления создать отдельную структуру, которая бы контролировала целевое использование бюджетных средств, в частности, трансфертов.

Итак, во Франции полномочия разработки и контроля за бюджетом осуществляет не Казначейство, как в Великобритании или Министерство финансов, как в Германии, а финансовый орган, который свойственен лишь французскому государственному аппарату - Дирекция по финансовым вопросам.

Рассмотрев финансовые системы ведущих европейских стран, можно сделать вывод, о том, что Великобритания, Франция и Германия принимают во внимание иностранный опыт при реформировании административного аппарата, однако, идут так называемым «своим

путем», учитывая состояние экономики и традиции прошлого. Несмотря на особенности бюджетного процесса в разных странах, присущие государствам (как с континентальной, так и англосаксонской системой права), стадии бюджетного процесса практически совпадают. В бюджетном процессе зарубежных государств проявляется его демократизм, подотчетность и подконтрольность осуществления перед народом.

Украине, в которой, в настоящее время, наступил этап реформирования, прежде всего, следует учитывать проблемы, которые возникают внутри государства и реагировать на них, а не хаотично копировать законодательство иностранных государств.

Литература:

1. Болдирева В.І. Фінанси капіталістичних держав/ Ред.-М: 2000, 355 с.
2. Здобувач Ю.В. «Особливості побудови та розвитку фінансової системи Великобританії», Науковий НЛТУ України. -2012. – Вип.22.13.
3. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/826/41/1/1/>
4. Матук Жан «Финансовые системы Франции и других стран»:-М., 2009 г., 325 с.
5. Електронний ресурс : - Public Sector Employment: [Electronic resource] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. - Access Mode: <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.