



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

__2 декабря 2021 года__

№ __1173р__

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона
Приднестровской Молдавской Республики
«О внесении дополнений в Кодекс
Приднестровской Молдавской Республики
об административных правонарушениях»

В соответствии со статьей 72 Конституции Приднестровской Молдавской Республики, Конституционным законом Приднестровской Молдавской Республики от 30 ноября 2011 года № 224-КЗ-V «О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 11-48) в действующей редакции:

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнений в Кодекс Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях» (папка № 311 (VII)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Дьяченко Г.И., на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра внутренних дел Приднестровской Молдавской Республики Нягу В.Н., начальника Контрольно-правового управления Министерства внутренних дел Приднестровской Молдавской Республики Чеботаря Р.А., министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Тумба А.И., заместителя министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Жука В.В.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



А.МАРТЫНОВ

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 2 декабря 2021 года № 1173р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О внесении дополнений в Кодекс
Приднестровской Молдавской Республики
об административных правонарушениях»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении изменения в Кодекс Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях» (папка № 311 (VII)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Дьяченко Г.И., полагаем невозможным его принятие на основании нижеследующего.

1. Пункт 1 статьи 5.61 Кодекса Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях (далее – КоАП ПМР) с учетом предложений пункта 1 статьи 1 законопроекта, формируя состав административного правонарушения и предусматривая ответственность за его совершение, определяет оскорбление как унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме.

В соответствии с частью первой пункта 3 статьи 15 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 7 мая 2002 года № 123-3-III «Об актах законодательства Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 02-19) (далее – Закон об актах законодательства) слова и выражения в правовых актах должны использоваться в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в действующем законодательстве Приднестровской Молдавской Республики.

Вместе с тем нормы законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики не позволяют уяснить ни значение выражения «противоречащая общепринятым нормам морали и нравственности форма» в целом, ни содержание таких образующих его элементов, как «норма морали», «норма нравственности», «общепринятая норма морали и нравственности», «противоречие нормам морали и нравственности», определения указанных понятий также не даются проектом закона.

Неопределенность в понимании перечисленных выше терминов означает также размытость собственно определения понятия «оскорбление», что свидетельствует о неясности в вопросе об отнесении тех или иных деяний

к составу административного правонарушения, предусмотренного пунктом 1, а также иными пунктами статьи 5.61 КоАП ПМР.

Невозможность отграничения круга деяний, которые необходимо будет квалифицировать в соответствии со статьей 5.61 КоАП ПМР как оскорбление, не соответствует также принципу обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов, закрепленному в подпункте «з» статьи 2 Закона об актах законодательства.

Между тем указанное обстоятельство не только нарушает требования Закона об актах законодательства, но и не соответствует основополагающим началам производства по делам об административных правонарушениях в Приднестровской Молдавской Республике.

Так, в соответствии со статьей 1.3 КоАП ПМР задачами законодательства об административных правонарушениях является защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Для достижения данных задач государство устанавливает меры ответственности за совершение административных правонарушений (административные наказания), применяемые в целях восстановления социальной справедливости и воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (пункт 1 статьи 3.1 КоАП ПМР).

При этом согласно пунктам 1, 2 статьи 2.1 КоАП ПМР административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за совершение которого данным законом установлена административная ответственность. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Из положений данной статьи следует, что административная ответственность устанавливается только за нарушение формализованных правил поведения (норм) и, как следствие, в отсутствие соответствующих правовых норм не может устанавливаться административная ответственность.

Также следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 1 ноября 2017 года № 286-3-VI

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (САЗ 17-45) (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе) положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции, являются коррупциогенными факторами, наличие которых недопустимо.

Из этого следует, что нормы о возложении ответственности в рамках КоАП ПМР должны формулироваться образом, обеспечивающим ясность при определении деяний, от совершения которых необходимо воздержаться физическим (юридическим) лицам во избежание возникновения для них негативных последствий и не допускающим субъективного восприятия правоприменителя по данному вопросу.

Кроме того, следуя задачам законодательства Приднестровской Молдавской Республики, перечисленным в статье 1.3 КоАП ПМР, составы административных правонарушений, закрепленные в данном Законе, должны обеспечивать защиту законных прав и свобод граждан и юридических лиц, а также исключать возможность злоупотребления правом, поскольку защита прав одних лиц не должна быть сопряжена с нарушением прав других лиц, что следует из принципа отражения в правовых актах интересов всего населения, а не какой-либо ее части (подпункт «в» статьи 2 Закона об актах законодательства).

В данной связи требуют внимания положения статьи 27 Конституции Приднестровской Молдавской Республики, согласно которым каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право любым законным способом искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя, либо составляющих государственную тайну; каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

2. Пункты 2, 3 статьи 1 законопроекта предусматривают установление административной ответственности за совершенное публично с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая глобальную сеть Интернет, оскорбление, а также за непринятие мер к недопущению оскорбления в информационно-телекоммуникационных сетях, включая глобальную сеть Интернет, посредством закрепления соответствующих норм в пунктах 2 и 3 статьи 5.61 КоАП ПМР.

В данной связи необходимо отметить, что реализация норм закона зависит от верного их применения. Ключевым инструментом в решении данной задачи является точность формулирования норм правового акта, которое должно осуществляться четко, без допущения разночтений в уяснении его содержания. С этой целью частью первой пункта 3 статьи 15 Закона об актах

законодательства определено, что слова и выражения в правовых актах используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в законодательстве Приднестровской Молдавской Республики.

Вместе с тем ни законодательные акты Приднестровской Молдавской Республики, ни предлагаемые законопроектом положения не дают понимания о том, какие оскорбления, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая глобальную сеть Интернет, необходимо считать совершенными публично.

При этом представляется, что те же деяния, не имеющие такой характеристики, как публичность, в случае принятия законопроекта будут подпадать под положения пункта 1 статьи 5.61 КоАП ПМР, что создаст сложности при квалификации административных правонарушений.

Также из содержания законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики и содержания законопроекта не представляется возможным уяснить, какие меры и какими субъектами должны быть приняты в целях недопущения оскорбления в информационно-телекоммуникационных сетях, включая глобальную сеть Интернет.

В частности, нормы законодательства Приднестровской Молдавской Республики, предписывающие каким-либо лицам предпринимать обозначенные меры, отсутствуют. То есть пунктом 3 статьи 1 законопроекта предполагается возложение административной ответственности в отсутствие соответствующих материальных норм права (формализованных правил поведения), что, как было обозначено выше, противоречит положениям пунктов 1, 2 статьи 2.1 КоАП ПМР.

Обозначенное также не соответствует принципу обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов, соблюдение которого в соответствии с подпунктом «з» статьи 2 Закона об актах законодательства является необходимым при осуществлении правотворческой деятельности в Приднестровской Молдавской Республике.

В данной связи дополнительно необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с нормами статьи 2.5 КоАП ПМР административной ответственности подлежат граждане, достигшие возраста, установленного данным законодательным актом; индивидуальные предприниматели; юридические лица; иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Приднестровской Молдавской Республики административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Согласно пункту 1 статьи 1.8 КоАП ПМР лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его

вина (пункт 1 статьи 1.5 КоАП ПМР). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, а в случаях, прямо предусмотренных настоящим Кодексом, – постановлением органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении (пункт 2 той же статьи). Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к данной статье (правонарушения, предусмотренные главой 12 данного законодательного акта, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) (пункт 3 той же статьи).

При этом представляется, что при квалификации оскорблений, совершенных публично посредством глобальной сети Интернет, возникнут дополнительные трудности как в части установления личности физического лица или идентификации юридического лица, его совершившего, так и места совершения административного правонарушения, информации о преодолении которых материалы законопроекта не содержат.

Кроме того, как было обозначено ранее, неясность в части отнесения тех или иных деяний к составу административного правонарушения, а равно в понимании того, какие действия необходимо совершить либо от каких действий необходимо воздержаться физическим или юридическим лицам во избежание возникновения для них негативных последствий, не отвечает основным принципам законодательства Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях, основным принципам правотворческой деятельности в Приднестровской Молдавской Республике, а также создает условия для проявления коррупции и злоупотребления правом, ввиду чего принятие предлагаемых положений представляется недопустимым.

3. Согласно пояснительной записке к проекту закона разработка данного законопроекта связана с необходимостью установления административной ответственности за совершение оскорбления посредством глобальной сети Интернет.

Так, по мнению автора законодательной инициативы, развитие информационных технологий и глобальной сети Интернет трансформировало сознание людей; люди, внешне спокойные в реальной жизни, в глобальной сети Интернет не стесняются в выражениях и оскорбляют своих оппонентов легко и непринужденно, зная, что за это не последует никакого наказания.

Однако пункт 1 статьи 5.61 КоАП ПМР, предусматривая меры административной ответственности за оскорбление, не конкретизирует формы и способы выражения такого оскорбления.

Из обозначенного следует возможность возложения мер административной ответственности в том числе за оскорбление, совершенное посредством глобальной сети Интернет, при условии соблюдения всех установленных законом процедур в рамках производства по делам об административных правонарушениях, включая установление вины лица.

Таким образом, данный вопрос в Приднестровской Молдавской Республике урегулирован на законодательном уровне.

4. Пункт 2 статьи 5.61 КоАП ПМР с учетом положений пункта 2 статьи 1 законопроекта предусматривает наличие административной ответственности за оскорбление, совершенное в отношении нескольких лиц, в том числе индивидуально не определенных.

Нормы законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики, а также положения законопроекта не дают понимания о том, кого в данном случае необходимо понимать под индивидуально не определенными лицами, что свидетельствует о наличии несоответствия принципу обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов, закрепленного в подпункте «з» статьи 2 Закона об актах законодательства, а также требованиям пункта 3 статьи 15 данного законодательного акта.

При этом, как уже отмечалось, задачами законодательства Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях является защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Статья 5.61 КоАП ПМР, в рамках которой законопроектом предполагается предусмотреть ответственность за оскорбление нескольких лиц, в том числе индивидуально не определенных, структурно располагается в главе 5 данного законодательного акта, формулирующей составы административных правонарушений, посягающих на права граждан.

В соответствии с подпунктом «и» статьи 1.2 КоАП ПМР под гражданином необходимо понимать граждан Приднестровской Молдавской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства.

При этом гражданское законодательство Приднестровской Молдавской Республики формулирует основные характеристики, присущие гражданину (физическому лицу), определяя в том числе, что гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем (пункт 1 статьи 20 Гражданского кодекса Приднестровской Молдавской Республики).

Из приведенного в совокупности с таким определенным в пункте 1 статьи 1.3 КоАП ПМР признаком административного правонарушения, как противоправность (то есть наличие нарушенного права), представляется

возможным сделать вывод о необходимости идентификации лица, чье право было нарушено посредством оскорбления, которое в данном случае будет выступать объектом административного правонарушения.

В противном случае неимение такого обязательного элемента состава административного правонарушения, как объект правонарушения, приведет к отсутствию состава административного правонарушения в целом, что в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 24.5 КоАП ПМР является обстоятельством, при котором производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению.

В данной связи установление административной ответственности за оскорбление индивидуально не определенных лиц, как то предлагается пунктом 2 статьи 1 законопроекта, представляется невозможным.

5. Пункт 4 статьи 5.61 КоАП ПМР в редакции законопроекта предусматривает установление административной ответственности за оскорбление, совершенное лицом, замещающим государственную должность либо должность государственной гражданской службы, в связи с осуществлением своих полномочий (должностных обязанностей).

Пункт 5 статьи 5.61 КоАП ПМР в редакции законопроекта предусматривает административную ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного пунктом 4 статьи 5.61 КоАП ПМР в редакции законопроекта.

При этом в качестве меры ответственности за совершение обозначенных правонарушений законопроектом предусматривается в том числе дисквалификация.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью первой пункта 1 статьи 1.4 КоАП ПМР лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Подпункт «в» пункта 1 статьи 2.5 КоАП ПМР называет среди лиц, подлежащих административной ответственности, должностное лицо, под которым согласно подпункту «м» статьи 1.2 данного законодательного акта понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, организациях независимо от организационно-правовой формы, а также в Вооруженных силах

Приднестровской Молдавской Республики, других войсках и воинских формированиях Приднестровской Молдавской Республики.

Статья 2.8 КоАП ПМР устанавливает особенности административной ответственности должностных лиц. Так, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При отсутствии этих обстоятельств должностное лицо, виновное в совершении административного правонарушения, подлежит административной ответственности на общих основаниях.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 25 апреля 2012 года № 49-3-V «О системе государственной службы Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 12-18) (далее – Закон о системе службы) государственная должность представляет собой должность, установленную Конституцией Приднестровской Молдавской Республики, конституционными законами Приднестровской Молдавской Республики, законами Приднестровской Молдавской Республики для непосредственного исполнения полномочий Приднестровской Молдавской Республики. Согласно статье 4, пункту 1 статьи 7 Закона о системе службы должностью государственной гражданской службы является должность, учрежденная законом или иным нормативным правовым актом Приднестровской Молдавской Республики для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Приднестровской Молдавской Республики. Функции Приднестровской Молдавской Республики, выполняемые исключительно через созданные органы государственной власти и управления, а также государственных должностных лиц, обозначены в статье 56 Конституции Приднестровской Молдавской Республики.

Это означает, что исполнение полномочий (должностных обязанностей) лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы, состоит в исполнении функций государства или обеспечении исполнения таких функций и не может быть связано с совершением оскорблений в отношении граждан.

В то же время установление взаимосвязи оскорблений, совершенных обозначенными лицами, с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, как того требует пункт 1 статьи 2.8 КоАП ПМР для применения особенностей возложения административной ответственности должностных лиц, представляется объективно затруднительным.

В связи с обозначенным, учитывая, что квалификация деяния в зависимости от того, совершено ли оскорбление лицом в связи с исполнением им своих полномочий (должностных обязанностей) либо без указанной взаимосвязи, имеет влияние на возможность применения к ним такой меры ответственности (административного наказания), как дисквалификация, а также

размер налагаемого административного штрафа, содержание пунктов 4, 5 статьи 1 законопроекта представляется не соответствующим основным началам законодательства Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях, принципам осуществления правотворческой деятельности в Приднестровской Молдавской Республике.