

# МНЕНИЕ

Ассоциации Promo-LEX

по проекту закона № 298 от 06.07.2020 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (Налоговый кодекс № 1163/1997 и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдовы)

[www.promolex.md](http://www.promolex.md)

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

№ 105 от 17 июля 2020 года  
Отправлено по электронной почте

**Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету  
Комиссии по экономике, бюджету и финансам  
Комиссии по национальной безопасности,  
обороне и общественному порядку  
Парламента Республики Молдова**  
Копия: Господину Павлу ВОЙКУ, Министру Внутренних Дел  
Господину Серджиу ПАЮ, Начальнику Генерального Инспектората Полиции

**МНЕНИЕ**  
**Ассоциации PROMO-LEX**  
**по проекту закона № 298 от 06.07.2020 о внесении изменений в некоторые**  
**нормативные акты**  
**(Налоговый кодекс № 1163/1997 и Уголовно-процессуальный кодекс РМ)**

Ассоциация Promo-LEX, в силу Закона № 239-XVI от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений и Регламента Парламента, утвержденного Законом № 7979-XIII от 2 апреля 1996 года, выражает свою заинтересованность в участии в процессе общественных консультаций по проекту закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты (Налоговый кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова) (регистрационный номер в Парламенте: № 298 от 06.07.2020<sup>1</sup>).

Соответственно, Ассоциация Promo-LEX, в качестве заинтересованной стороны, обращается к уведомленным по существу Комиссиям – Комиссии по экономике, бюджету и финансам, Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, а также к Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку с просьбой рассмотреть констатации, выводы и рекомендации Ассоциации в отношении проекта Закона № 298 от 06.07.2020 в рамках настоящего Мнения.

**КОНСТАТАЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ:**

В результате анализа проекта, Ассоциация Promo-LEX представляет следующие констатации и рекомендации:

**По общему контексту, предложенных изменений**

17.12.2019, Президент Республики Молдова в рамках Форума „Диалог про- бизнес”, в своем выступлении заявил, что необходимо срочно внести изменения в нормативные акты с тем, чтобы полиция не оказывала давление на бизнес, а специализированные и территориальные органы полиции не дублировали функции компетентных государственных структур, занимающихся борьбой с экономическими преступлениями.<sup>2</sup>

3.01.2020, Правительство издало Распоряжение № 4 об образовании Рабочей группы по реорганизации и повышению эффективности деятельности органов по выявлению/расследованию экономических преступлений.<sup>3</sup> Данным распоряжением рабочая

<sup>1</sup> <https://bit.ly/2ZxCMqY>

<sup>2</sup> <https://bit.ly/30gGBjG>

<sup>3</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=119907&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119907&lang=ro)

группа, сформированная из четырех человек, была уполномочена оценить нормативную базу, регулирующую деятельность органов по выявлению/расследованию экономических преступлений, разработать проект Плана действий по реорганизации и повышению эффективности деятельности органов по выявлению/расследованию экономических преступлений и внести предложения по изменению нормативной базы. Отметим, что в состав рабочей группы не были включены представители органов прокуратуры, уголовного преследования или расследования уже существующие в стране. Более того, результаты исследования и план действий, разработанный соответствующей рабочей группой, не были опубликованы в открытом доступе.

Министерство Финансов разработало законопроект о внесении изменений в некоторые законодательные положения, в соответствии с которыми предлагается предоставить полномочия Государственной Налоговой Службе осуществлять специальную розыскную деятельность в соответствии с Законом № 59/2012 о специальной розыскной деятельности и уголовное преследование в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом за преступления, предусмотренные статьями 241, 241<sup>1</sup>, 242, 244, 244<sup>1</sup>, 250, 250<sup>1</sup>, 251, 252, 253, 335<sup>1</sup> Уголовного кодекса. В этом же проекте с тем, чтобы не допустить дублирования компетенции, было предложено пересмотреть компетенцию прокурора в осуществлении уголовного преследования в п.п. с) п. 2) ч.(1) ст.270 Уголовно-процессуального кодекса в смысле исключения перечисленных преступлений. Также предлагается внести поправки в ст. 276<sup>1</sup> Уголовно-процессуального кодекса, в соответствии с которыми изменяется исключительная компетенция прокурора принимать решение о начале уголовного преследования, причем эта компетенция также возлагается на орган по уголовному преследованию, уполномоченный проводить уголовное преследование.

Согласно пояснительной записке, в рамках Государственной Налоговой Службы должны быть созданы специализированные подразделения, в рамках которых уголовное расследование экономических преступлений будет проводиться, главным образом, с привлечением офицеров по уголовному преследованию из состава Государственной Налоговой Службы. Кроме того, согласно пояснительной записке, будет обеспечено частичное перенаправление ресурсов МВД, выделенных на расследование экономических преступлений, в направлении предупреждения и борьбы с другими преступлениями, в связи с исключением из компетенции констатирующих агентов МВД полномочий по выявлению и расследованию некоторых правонарушений, относящихся к предпринимательской деятельности. Причиной для исключения этих полномочий является привлечение констатирующих агентов МВД к действиям менее специфическим полиции, которые фактически не совпадают с компетенцией органов государственного контроля или других констатирующих агентов.

3 июля 2020 года Постановлением № 465 Правительство утвердило и представило Парламенту соответствующий проект закона.

## **I. Положения, вызывающие подозрения в неконституционности**

Статьей 124 Конституции Республики Молдова определена роль и место Прокуратуры в рамках судебной власти – содействие осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств. Также согласно части (2) полномочия прокуратуры осуществляются прокурорами.

Принимая во внимание вышеизложенное, приходим к выводу, что предложенным проектом, в частности ст. 276<sup>1</sup> Уголовно-процессуального кодекса, полномочия, которые сами по себе относятся к компетенции прокуратуры и, соответственно, прокуроров, предоставляются административному органу власти, находящемуся в подчинении Министерства Финансов.

Прокуратура играет важную роль в обеспечении осуществления уголовного судопроизводства в условиях независимости и беспристрастности. Прокуратура не может быть исключена из деятельности по содействию отправлению правосудия, а исключительные полномочия прокуратуры (в частности в отношении принятия решения о начале уголовного преследования или наоборот) не могут быть предметом дележа, переуступки или передачи другим органам.

Данная поправка искажает естественное построение государства, в том числе противоречит принципу разделения властей в государстве. Напомним, что в соответствии с Конституцией Республики Молдова в главе IX – Судебная власть, регулируются только разделы о судебных инстанциях, Высшем Совете Магистратуры и Прокуратура. Таким образом, ни один административный орган, находящийся в подчинении исполнительной власти (в данном случае: Государственная Налоговая Служба) или любой другой орган, не могут обладать компетенциями, заменяющими полномочия прокуратуры или суда, а может только сотрудничать для выполнения своих обязанностей.

## **II. Концентрация полномочий налогового контроля и санкционирования, по констатированию правонарушений и осуществлению уголовного преследования**

В соответствии со ст. 132<sup>1</sup> Налогового кодекса, Государственная Налоговая Служба это административный орган, действующий в подчинении Министерства финансов, созданный для:

- предоставления налогоплательщикам административных публичных услуг,
- для надзора, контроля в налоговой сфере и
- установления преступлений в предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом случаях.

*Концентрация этих видов полномочий, а также наделение полномочиями по осуществлению уголовного преследования, предлагаемым законопроектом, в компетенции одного единственного административного органа, может привести к совершению злоупотреблений в отношении налогоплательщиков.* Более того, как Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией в своем Отчете об антикоррупционной экспертизе<sup>4</sup> соответствующего законопроекта, так и Министерство Юстиции в своем заключении, высказались за то, что наделение Государственной Налоговой Службы компетенциями по расследованию и уголовному преследованию существенно превышает место и роль этого публичного органа, основная миссия и задача которого состоят в том, чтобы обеспечить налоговое администрирование и администрирование иных поступлений в национальный публичный бюджет.

## **III. Отсутствие широкого консенсуса и стратегического видения места, роли и обязанностей органа по уголовному преследованию**

Упомянутым законопроектом также предлагается внести изменения в Закон № 333/2006 о статусе офицера по уголовному преследованию и Закон № 59/2012 о специальной розыскной деятельности.

Напомним, что План действий по внедрению Стратегии Развития Полиции на 2016-2020<sup>5</sup> годы включает в себя мероприятия по пересмотру статуса офицеров по расследованиям и офицеров по уголовному преследованию со сроком реализации до 2018 года.<sup>6</sup> Согласно

<sup>4</sup> Отчет об антикоррупционной экспертизе № ELO20/6623 от 03.07.2020

<sup>5</sup> <https://bit.ly/3fFIaM>

<sup>6</sup> 2.2.1. Определение роли, места и полномочий подразделений уголовного преследования Полиции в контексте реформы сектора правосудия; 2.2.2 Разработка профессиональных стандартов для офицеров по расследованию и

Докладу № 3 по гражданскому мониторингу Реформы Полиции,<sup>7</sup> как **поддействие об определении роли, места и полномочий подразделений уголовного преследования** Полиции, так и поддействие по адаптации законодательной базы в отношении специальной следственной деятельности к стандартам Европейского Союза **остаются невыполненными** к концу 2019 года.

Отметим, что государственным органам не удалось разработать и реализовать единое стратегическое и четкое видение роли, места и полномочий органов по уголовному преследованию. С другой стороны, Министерство Юстиции затягивает рассмотрение поправок, предложенных МВД, с целью адаптации законодательной базы, касающейся специальной розыскной деятельности к стандартам ЕС. *В этой связи мы считаем безответственным продвижение Правительством и Министерством Финансов и принятие Парламентом законопроекта, который стратегически влияет и обременяет процессы, начатые, как минимум пять лет назад, в целях внедрения Стратегии Развития Полиции.*

В то же время, Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией в своем Отчете об антикоррупционной экспертизе был убежден в том, что решение о создании дополнительных структур, наделенных полномочиями по расследованию и уголовному преследованию, станет предметом изучения одного из исследований или анализа ex-ante, направленного на выявление проблемы, цели, возможных вариантов решения проблемы или достижения цели, а также анализа эффектов или последствий этих вариантов до принятия решения.

#### **IV. Необходимость и возможность создания второго органа по уголовному преследованию в подчинении Министерства Финансов**

Согласно пояснительной записке к законопроекту, Государственная Налоговая Служба в период с октября 2018 года по декабрь 2019 года направила в Прокуратуру 106 дел по констатированию экономических преступлений, компетенция, предоставленная службе 1 октября 2018 года. По данным Министерства Финансов, вновь созданная структура, ответственная за осуществление уголовного преследования и расследований предполагала 70 рабочих мест. Таким образом, с экономической точки зрения мы считаем необоснованным прием на работу 70 человек для расследования 106 преступлений в год.

Несмотря на то, что отмечены некоторые преимущества, в пояснительной записке не аргументирована необходимость передачи компетенций по осуществлению уголовного преследования из ведения МВД в ведение ГНС.

В дополнение отметим, что в рамках Таможенной Службы, органе подведомственном Министерству Финансов, уже создан и функционирует орган уголовного преследования. В этом смысле, *в связи с отсутствием явной необходимости создания органа уголовного преследования в рамках ГНС, непонятно намерение Министерства Финансов создать его в принципе. Более того, неясна необходимость создания второго органа по уголовному преследованию в рамках того же Министерства. Альтернативным решением может стать реорганизация органа по уголовному преследованию, существующего в рамках Таможенной Службы, который уже располагает в своей структуре, в том числе региональными службами (север, центр, юг).*

Кроме того, согласно данным Главного управления уголовного преследования при Генеральном Инспекторате Полиции, создание органа уголовного преследования в рамках

---

по уголовному преследованию; 2.2.3. Адаптация законодательной базы в отношении специальной следственной деятельности к стандартам Европейского союза.

<sup>7</sup> Доклад по гражданскому мониторингу Реформы Полиции № 3, 2019, разработанный Ассоциацией Promo-LEX. См. Стр.. 46-47 <https://bit.ly/3fuKE25>

Государственной Налоговой Службы **приведет к неоправданным расходам со стороны Государства**, в том числе на подготовку специалистов в области расследования экономических преступлений. Аргумент является обоснованным в контексте того, что уже имеется достаточное количество органов по уголовному преследованию, созданных для расследования экономических преступлений, которые могут продолжить или, в зависимости от обстоятельств, взять на себя расследование этих преступных действий. В то же время, согласно практике Генерального Инспектората Полиции, несмотря на то, что осуществление уголовного преследования по соответствующим преступлениям входит в компетенцию прокуроров, офицеры по уголовному преследованию из состава ГИП включаются в состав рабочих групп по распоряжению прокурора и участвуют в расследовании этих деяний.

Отсутствие необходимости создания дополнительного органа по уголовному преследованию также объясняется **небольшим числом экономических преступлений**, которые предполагается передать в компетенцию нового органа по уголовному преследованию. Так, согласно статистическим данным Генерального Инспектората Полиции, **в 2019 году было зарегистрировано только 126 уголовных дел**, из которых только около 19% имели завершенность.

Таким образом, для расследования потенциальных 200 преступлений в год создается подразделение, вмещающее около 70 рабочих мест, и все это в ситуации, когда указанные преступления в настоящее время расследуются в основном Прокуратурой и Полицией.

## **Выводы и рекомендации**

### ***В заключение,***

*Даже если вопрос о создании нового органа по уголовному преследованию при Государственной Налоговой Службе является возможностью и входит в компетенцию Парламента, по мнению Proto-LEX, он не обоснован и не оправдан по следующим причинам:*

- *Не было проведено обширное исследование, касающееся органов уголовного преследования, их места, роли и полномочий.*
- *Не было разработано единого стратегического видения для четкого установления и разграничения компетенции органов по уголовному преследованию, в том числе органов по расследованию в рамках различных учреждений для защиты правопорядка, а также пути сотрудничества между ними.*
- *В результате внесение изменений в этом сегменте в отсутствие четких и аргументированных ответов, упомянутых выше, приведет к обременению и задержке реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией Развития Полиции.*
- *Создание нового органа по уголовному преследованию влечет за собой, явно неоправданные расходы со стороны государства, в том числе или в частности на подготовку лиц, которые будут работать в новой структуре.*
- *Финансовые, людские и временные затраты неоправданны, в том числе соразмерно очень небольшому числу преступлений, которые должны расследоваться новым органом по уголовному преследованию.*
- *Сосредоточение полномочий по предоставлению государственных административных услуг, контролю и налоговым санкциям, констатации преступлений и проведению уголовного расследования в компетенции одного единственного административного органа может создать риски или подозрения в совершении злоупотреблений в отношении налогоплательщиков, а также вызывает определенные вопросы о конституционности.*

*В то же время Promo-LEX считает безответственным продвижение Правительством и Министерством Финансов, а также необоснованным одобрение Парламентскими комиссиями и Пленумом Парламента в первом чтении законопроекта, который стратегически влияет на процессы, инициированные, как минимум пять лет назад. Таким образом, внедрение Стратегии Развития Полиции находится под угрозой с точки зрения определения роли, места и полномочий подразделений по уголовному преследованию Полиции в контексте реформы судебного сектора. В то же время существует риск того, что могут быть затронуты инициативы по приведению правовой базы, касающейся специальной розыскной деятельности, в соответствие со стандартами Сообщества.*

*В этой связи, Ассоциация Promo-LEX рекомендует Парламенту Республики Молдова приостановить голосование по проекту закона № 298 от 06.07.2020 во втором чтении, до проведения всестороннего исследования, касающегося роли и места органов уголовного преследования, как это было сделано властями в рамках Стратегии Развития Полиции. Более того, необходимо разработать единое стратегическое видение и четко установить порядок сотрудничества органов по уголовному преследованию, следственных органов с другими правоохранительными органами.*

*Тем не менее, если законодательный орган придет к выводу о возможности и необходимости передачи упомянутых правонарушений в компетенцию другого органа по уголовному преследованию, рекомендуется изучить возможность реорганизации и возможность расширения компетенций органа по уголовному преследованию при Таможенной Службе, а не создавать второй орган по уголовному преследованию в подчинении Министерства Финансов.*

С уважением,

Ион Маноле / \_\_\_\_\_ /

Исполнительный директор, Ассоциация Promo-LEX