

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА**

### **к проекту Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты**

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты выработан в целях имплементации Национальной стратегии интегрированного менеджмента государственной границы на 2011-2013 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Молдова № 1212 от 27.12.2011 и действия 17 Национальной программы по реализации Плана действий Республика Молдова - Европейский Союз по либерализации визового режима, утвержденной Постановлением Правительства № 122 от 04.03.2011.

Проект предусматривает наделение Пограничной службы полномочиями в области уголовного преследования, рассмотрение правонарушений, экспертизы проездных документов. В этой связи предусматривается изменение и дополнение Уголовно-процессуального Кодекса № 122-XV от 14 марта 2003 года, Закона о статусе офицера по уголовному преследованию № 333-XVI от 10 ноября 2006 года, Закона о судебной экспертизе № 1086 от 23.06.2000, Кодекса о правонарушениях № 218- XVI от 24.10.2008.

Проект Закона выработан в соответствии с обязательствами Республики Молдова перед Европейским Союзом, предусмотренных Планом действий Республика Молдова – Европейский Союз в области либерализации визового режима для граждан Республики Молдова в Европейском Союзе. Одновременно проект закона, в то же время, не вытекает их обязательств по гармонизации стратегий и национальных секторальных планов. Область регламентирования проекта не регламентирована законодательством Европейского Союза и проект не предполагает своей правовой целью гармонизацию законодательства с соответствующими актами ЕС.

Проект предлагает наделение Пограничной службы полномочиями органа уголовного преследования в отношении правонарушений, предусмотренных ст. 361 только в отношении фальсификации проездных документов, представленных на государственной границе, ст. 362 «Нелегальное пересечение государственной границы», ст. 362<sup>1</sup> «Организация нелегальной миграции» Уголовного Кодекса.

Выработка проекта закона составляет один из этапов процесса имплементации стандартов Европейского Союза в области надзора и контроля государственной границы. При выработке проекта были приняты во внимание также практика пограничных ведомств Республики Финляндия, Венгерской Республики, Румынии, Латвийской Республики, Эстонской Республики и Литовской Республики.

Согласно рекомендациям, представленными профильными европейскими организациями и, в особенности, Миссией помощи Европейского Союза на границе в Республике Молдова и в Украине (в дальнейшем – „EUBAM”), неоднократно, в отчетах и в стратегических

анализах, подчеркивается, что в процессе накопления информации необходимой для эффективной деятельности, Пограничная служба должна иметь все необходимые рычаги для борьбы с правонарушениями, совершенными в пограничной зоне, начиная от возможности применения профилактических мер до возможности расследования правонарушений.

Также подчеркивается, «что для создания современной пограничной системы возможности анализа рисков чрезвычайно необходимы. Однако это должно закрепляться полномочиями по уголовному преследованию (которые в настоящее время имеют лишь органы Таможенной службы). Как результат – наличие высокой концентрации в вопросах выявления незначительных административных правонарушений, а не трансграничной преступности. Этот факт связывается с отсутствием мотивации, когда такие случаи переданы для расследования другим органам.

В положениях Части 1 Шенгенского Каталога Европейского Союза «Контроль внешних границ. Возврат и реадмисия» Совет Европейского Союза от 19 марта 2009 подраздел 2.2. «Обнаружение и рассмотрение трансграничной преступности в координации со всеми правоохранительными органами» подчеркивается, что «при осуществлении своих полномочий, пограничник сталкивается с правонарушениями, которые входят в сферу трансграничной преступности, включая трафик лиц, материальных ценностей, торговлю наркотиками и оружием, фальсификация и подделка проездных документов, хищение материальных ценностей, угон автотранспортных средств и т.д. Чтобы обеспечить внутреннюю безопасность государств-членов и для расширения возможностей обнаружения незаконной деятельности, пограничное ведомство должно играть роль в расследовании этих видов правонарушений. Участие в этих расследованиях имеет результатом обогащение знаний пограничного ведомства об «modus operandi» и на маршрутах нелегальной миграции содействуют реализации индикаторам и профилям риска. В особенности, полномочия по расследованию случаев незаконного пересечения государственной границы, фальсификации проездных документов и трафика лиц должны осуществляться органом управления границ. Сотрудничество между ведомствами должно быть особенно тесным в вопросах касающихся расследования трансграничной преступности. Некоторыми из способов сотрудничества в этой области могут быть, к примеру, обмен информации и обучение совместных групп по расследованию, создание совместных баз данных и системы быстрого обмена информацией».

Сотрудники Пограничной службы хорошо подготовлены для вопросов, касающихся контроля границы, включая проездные документы, нелегальная миграция и трафиком человеческих ресурсов. В пространстве Европейского Союза главным органом по противодействию данной деятельности является ФРОНТЕКС. О необходимости расследований и обнаружения трансграничных преступлений подчеркивается в Заключениях Совета от 4-5 декабря 2006 об Интегрированном менеджменте границы.

В 2010 году подразделения Пограничной службы пресекли 170 попыток нелегальной миграции (в 2009 – 237 попыток), из которых 138-совершены гражданами Республики Молдова (81%). 46 человек были задержаны в пунктах пропуска государственной границы и 124 – на «зеленом» участке государственной границы. На выезд из Республики Молдова было пресечено 163 случая нелегальной миграции, что составляет 96% общего количества.

120 человек предприняли попытку нелегального пересечения границы – через зеленый участок, из которых 67 человек были задержаны на молдавско-румынском участке. На молдавско-украинском участке были задержаны 53 человека. 43 лица предприняли попытку нелегального пересечения государственной границы через пункты пропуска. В пункте пропуска «Кишинэу-аэропорт» при выезде были задержаны 25 человек, в пунктах пропуска на молдавско-румынском участке – 10 человек, в пунктах пропуска на молдавско-украинском участке были задержаны 8 человек.

За незаконный выезд из Республики Молдова через пункты пропуска государственной границы мигранты-граждане Республики Молдова используют фальшивые, фальсифицированные документы, а также иностранные документы.

Организаторы международных каналов нелегальной миграции постоянно пытаются использовать территорию Республики Молдова для транзита в Европейский Союз нелегальных мигрантов из Российской Федерации, Украины, Ирака, Палестины, Нигерии, Камеруна, Турции. Как правило, иностранные граждане прибывают легально в Республику Молдова, в некоторых случаях - нелегально, используя фальшивые документы, или в обход пункта пропуска через государственную границу.

Согласно отчетам EUBAM из-за прерывания мероприятий начатых Пограничной службой, которые передаются органам уголовного преследования, происходит торможение уголовного преследования, возникают условия для изменения полученных доказательств, переквалификация действий правонарушителей и впоследствии прекращение уголовного преследования.

Наделение Пограничной службы полномочиями в области уголовного преследования будет позитивно способствовать деятельности в области надзора и контроля государственной границы и таким образом будут улучшены результаты предупреждения и борьбы с трансграничной преступностью.

Необходимость надления Пограничной службы полномочиями для осуществления юридической экспертизы основывается на следующем.

Согласно ч. (2) ст. 10 Закона о государственной границе № 108 от 17.05.1994, Пограничная служба Республики Молдова не может разрешить пересечение государственной границы лиц и транспортных средств, которые не имеют действительных документов, дающих право въезда и выезда из Республики Молдова.

В соответствии с положениями п.25 ч. (1) ст.8 Закона № 162 от 13.07.2007 о Пограничной службе, Пограничная служба вправе осуществлять экспертизу актов, дающих право на пересечение государственной границы, используя технику и специальные средства. В 2010 году сотрудниками Пограничной службы было выявлено 165 случаев фальсификации документов, материалы были направлены соответствующим компетентным ведомствам, при этом данные документы и выявленные методы фальсификации остались в рамках уголовного преследования и соответственно не могли быть использованы для служебной деятельности Пограничной службы. Исходя из того, что методы фальсификации непрерывно прогрессируют, наличие соответствующего практического и дидактического материала в Пограничной службе будет являться эффективным средством развития системы выявления фальшивых документов.

В настоящее время, в случае выявления лиц, которые представляют на контроль фальшивые документы или документы со следами фальсификации, возникают проблемы, связанные с необходимостью осуществления соответствующих экспертиз или научно-технических констатирований соответствующими ведомствами, имеющими такие полномочия и таким образом не обеспечивается оперативное разрешение конкретных случаев и принятие финальных решений, в соответствии с заключениями экспертиз.

Данный проект закона совместим с законодательством стран Европейского Союза (Румыния, Латвийская Республика, Германия, Венгерская Республика и т.д.), где органы ответственные за управление государственной границей имеют право осуществлять экспертизу проездных документов.

Одновременно, проект соответствует европейской практики, которая предусматривает выполнение проверки проездных документов во время пограничного контроля используя трехуровневую систему контроля. Эта трехуровневая система контроля была внедрена в 2003 году странами членами ЕС, целью которой было обобщение европейской практики в области проверки документов и требований по подготовке персонала, который осуществляет данный контроль, которые были более детально представлены в пересмотренном и утвержденном «Шенгенском Каталоге Европейского Союза» Советом ЕС 19 марта 2009, в частности в *части 1, детали касающиеся рекомендаций и наилучшие практики*, пункты 30,34,37,41,43,44,45,46,47.

В качестве примера трехуровневой системы контроля документов, может служить пример Финляндии, Прибалтийских стран, Польши, Германии, Румынии, которые обладают внушительным опытом в области третьего уровня контроля и в проверке документов на центральном уровне, который включает:

I уровень - способность идентификации оригиналов проездных документов на основе базовых защитных элементов, и в случае появления сомнений в подлинности документов передача их на 2 уровень;

II уровень – сотрудники 2 уровня обязаны устанавливать подлинность или ее отсутствие у документа на основании защитных элементов документа, метода печати и его персонализации, в тоже время они должны выносить предварительные выводы;

III уровень – сотрудники которые выполняют контроль на 3 уровне должны определять статус документа, выполнять его экспертизу с последующими выводами.

Решение Совета от 27 марта 2006 /261 JHA об улучшенном обмене информации с целью борьбы с фальсифицированными проездными документами (L081, 01/04/2000 P.0001-0003) подчеркивает тот факт что количество подделанных документов значительно выросло. Это также указывает на тот факт что улучшенный обмен информации о фальшивых дорожных документах приведет к уменьшению фальсификации документов и тем самым эффективно способствуя борьбе с торговлей людьми.

В ст.2, п.2 того же Решения, предусматривается, что центральная единица каждого Государства Члена ЕС должна выполнять обмен информации напрямую и без опоздания с центральным офисом каждого государства-члена ЕС. Это означает, что у каждого государства члена ЕС должен быть основной центр ответственный за обмен информацией касающейся фальсифицированных проездных документов. Данные о бланках содержащих информацию об украденных и утерянных документах а также стикерах виз также должны быть доступны данной центральной единице пограничных ведомств.

Имеющаяся информация о подлинных, фальшивых и документах с истекшим сроком годности, обобщенная информация о методах фальсификации и технике безопасности должны по возможности обмениваться между Странами Членами ЕС. В Республике Молдова, беря во внимание достигнутый прогресс касающийся либерализации визового режима с ЕС, описанная выше информация должна регулярно распространяться представителям Молдовы за рубежом и быть доступной партнерам сотрудничающим на национальном и международных уровнях.

Выводы касающиеся техники фальсификации и техники защиты должны составлять часть анализа риска в области безопасности на границе и составлять тему обучения для пограничников и ответственного персонала Министерства Иностранных Дел и Европейской Интеграции.

Положения данного проекта закона должны быть успешно и без затруднений внедрены в практику, так как сотрудники Пограничной Службы которые на данный момент несут службу в пунктах пропуска на государственной границе осуществляют контроль документов 1 уровня, а в случае сомнения в подлинности документов, выполняют более тщательный их контроль на 2 уровне – с использованием специальной техники и привлечением более подготовленных экспертов которые выносят свои решения касательно подлинности документов которые оказались подозрительными или же идентифицируют фальсификацию этих документов с заполнением акта технического изучения документа.

В настоящее время, на центральном уровне Пограничной Службы создан Отдел изучения документов, который осуществляет описание проездных документов с разработкой и обновлением баз данных и электронных библиотек с данными касающиеся подлинных проездных документов лиц и документов на транспорт, которые используются в качестве сравнительного материала во время проведения пограничного контроля и в качестве учебного материала для профессиональной подготовки, также отдел участвует в разработке учебных программ в данной области.

Вышеупомянутый отдел координирует деятельность, связанную с изучением проездных документов в рамках Пограничной Службы, готовит и разрабатывает Тревожные Страницы и профили риска в которых описаны конкретные случаи с индикаторами по раскрытию фальсификаций, которые далее передаются в пункты пропуска государственной границы и аналогичным структурам других стран, включая страны ЕС, с целью расширения сотрудничества.

Также данным отделом готовятся дидактические материалы в области проверки дорожных документов и обнаружения фальшивых, фальсифицированных и чужих документов для сотрудников пунктов пропуска и Национального Пограничного Колледжа.

Внедрение положений данного проекта закона не предусматривает использование дополнительных финансовых средств, а наоборот будет способствовать сокращению затрат и сокращению количества лиц задействованных в управлении средствами. Согласно положению п.60 Приложения 2 к Постановлению Правительства по дополнительным мерам по реализации национальной паспортной системы № 376 от 6 июня 1995, иностранные граждане и лица без гражданства которые не располагают финансовыми средствами, покрытие расходов по их депортации и их содержанию осуществляется за счет средств государственного бюджета.

В большинстве случаев подобного рода, лица представляющие документы на контроль, особенно при въезде в Республику Молдова, не имеют при себе свои подлинные документы и их проверка требует более длительного времени, в основном из за отсутствия в большинстве случаев дипломатических представительств их стран в Республике Молдова.

Из практики европейских государств, многие дипломатические представительства стран, чьи граждане являются нарушителями не хотят их идентифицировать либо вовсе отказываются от них.

К примеру, для возвращения на родину нелегальных иммигрантов из Азии, южноафриканских и центральноафриканских стран, стран Южной Америки затраты существенно возрастут.

Так, цена авиационного билета на самолет в Кению стоит 2000 евро, в Китай - 1000 евро, в Кубу – 1800 евро. Также важно заметить, что возвращаемые лица, в некоторых случаях должны быть сопровождены сотрудниками соответствующих органов, что так же ведет к росту

дополнительных затрат (транспорт, командировочные, проживание, медицинская страховка и т.д.).

Проект будет способствовать повышению практических навыков для выявления фальшивых и поддельных документов, плодотворному и постоянному сотрудничеству между всеми уровнями контроля, обеспечит полный и законченный цикл потока информации и процессуальных действий, эффективному использованию ресурсов, изданию самым оперативным образом законных решений и сотрудничеству с другими структурами Европейского Союза в виде обмена информацией о поддельных проездных документах и сделает возможным ограничение подделки документов и в конечном счете будет эффективно способствовать борьбе с трафиком человеческими ресурсами.

Относительно полномочий Пограничной службы по рассмотрению правонарушений, предусмотренных ст.ст.331-333 Кодекса о правонарушениях, необходимость их введения основывается на следующем:

- согласно статистическим данным сотрудников Пограничной службы, в 2009 году было констатировано 2269 случаев правонарушений в пограничной сфере, все материалы были направлены в судебные инстанции. Здесь можно добавить внушительное количество материалов направленных Пограничной службе от других констатирующих органов, которые также в конце были направлены в судебные инстанции через несколько дней или в некоторых случаях недель. Реализация проекта закона позволит исключить задержки рассмотрения правонарушений и способствовать существенному сокращению загруженности судебных инстанций.

Будет обеспечена оперативность констатации и рассмотрения правонарушений. При констатации правонарушений в пограничной сфере возникает спектр проблем, которые в начале не очень заметны: большая часть правонарушений совершена иностранными гражданами в ночное время, подразделения Пограничной службы Республики Молдова расположены на значительном расстоянии от районных центров, где находятся судебные инстанции, транспортировка нарушителей в судебные инстанции длится несколько часов, после освобождения нарушителей фигурантов они не являются в судебные инстанции, поскольку покидают страну и т.д. Все это создает дополнительные проблемы и конфликтные ситуации, дополнительные расходы, которые могли бы быть предотвращены.

Таким образом, наделение Пограничной службы полномочиями рассмотрения правонарушений будет иметь основной целью обеспечение оперативности и эффективности рассмотрения совершенных правонарушений, экономию финансовых средств сопровождающих процесс рассмотрения.

Внедрение положений проекта закона не потребует дополнительных финансовых средств и будет осуществляться в пределах бюджетных финансовых средств, предусмотренных для содержания Пограничной службы.

Вследствие сотрудничества в последние годы с Миссией EUBAM, Агентством FRONTEX и пограничными ведомствами государств-членов Европейского Союза (Латвийская Республика, Литовская Республика, Венгерская Республика, Федеративная Республика Германия и др.) Пограничной службе была оказана помощь в этой сфере, включая обеспечение специальной техникой.

Для обеспечения транспарентности в процессе выработки и утверждения решений и для осуществления публичных консультаций, проект был размещен на официальном сайте Пограничной службы. В установленные сроки замечаний в отношении проекта получено не было.

Проект был выработан Пограничной службой. На проект были получены позитивные отзывы Министерства внутренних дел, Министерства финансов, Министерства иностранных дел и европейской интеграции, Министерства экономики, Генеральной прокуратуры, Службы информации и безопасности. Центром по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией была проведена антикоррупционная экспертиза Министерством юстиции – правовая экспертиза.

Большинство предложений и замечаний были приняты при выработке окончательного текста проекта. Одновременно для исключения противоречий и замечаний пограничной службой было проведено рабочее заседание с представителями ведомств представившими отзывы и представителями EUBAM.

Утверждение проекта будет существенно содействовать обеспечению интегрированного менеджмента государственной границы, что также будет способствовать переговорам по проекту Договора об ассоциации и Диалогу о либерализации визового режима.

**Генеральный директор**

**Роман Ревенко**