



CER

## CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-1171

Chișinău

12 februarie 2020

### Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul asupra proiectului de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii (inițiativa legislativă nr.310 din 16 decembrie 2019), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.79 din 12 februarie 2020.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul asupra proiectului de lege la proiectul de lege (în limba română – 4 file, și în limba rusă – 4 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

  
Roman CAZAN

Ex: Dumitru Celonenco  
Tel.: 022 250 427  
E-mail: dimitru.celonenco@gov.md

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	427
"13"	02 2020
Ora	



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

## HOTĂRÂRE nr.79

din 12 februarie 2020

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul  
de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat  
la întreprinderile micro, mici și mijlocii**

---

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii.

**Prim-ministru**

**ION CHICU**

Contrasemnează:

Ministrul economiei  
și infrastructurii

Anatol Usatfi

Ministrul justiției

Fadei Nagacevschi



# **ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ №79**

**от 12 февраля 2020 г.**

**Кишинэу**

**Об утверждении Заключения по проекту закона о моратории на  
государственный контроль микро, малых и средних предприятий**

-----

**Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о моратории на государственный контроль микро, малых и средних предприятий.

**Премьер-министр**

**ИОН КИКУ**

Контрасигнуют:

Министр экономики  
и инфраструктуры

Анатол Усатый

Министр юстиции

Фадей Нагачевски

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr.79/2020

**AVIZ**  
**la proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat**  
**la întreprinderile micro, mici și mijlocii**

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.310 din 16 decembrie 2019) de către dl A. Slusari, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

De menționat că, prin adoptarea Legii nr. 131/2012 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător, s-a asigurat consolidarea cadrului juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător, obiectul de reglementare al acestei legi fiind organizarea și desfășurarea controlului, stabilirea principiilor fundamentale ale controlului, precum și stabilirea procedurii de efectuare a controlului. Dintre principiile fundamentale ale controlului, specificate în art. 3 din Legea nr. 131/2012, evidențiem:

- 1) prevenirea încălcării legislației prin aspectul consultativ al controlului;
- 2) obiectivitate și imparțialitate la planificarea și desfășurarea controlului de stat, la întocmirea documentelor aferente controlului și dispunerea de măsuri și sancțiuni;
- 3) efectuarea controlului în baza analizei și evaluării riscurilor;
- 4) prezumția bunei-credințe și a respectării legislației de către persoana supusă controlului;
- 5) transparența actelor individuale și de reglementare emise de organul de control;
- 6) legalitatea și respectarea competenței stipulate expres de lege de către organul de control, astfel încât controlul de stat să fie corect, coerent, desfășurat consecvent și în corespundere cu prevederile legii;
- 7) proporționalitatea controlului și oportunitatea la inițierea lui – recurgerea la control, în baza evaluării riscurilor, doar în cazul când acesta este absolut necesar pentru realizarea funcțiilor autorității de control și doar în cazul când au fost epuizate alte modalități de verificare a respectării legislației de către persoanele supuse controlului;
- 8) evidența tuturor acțiunilor și actelor de control;
- 9) dreptul de a contesta orice fapt sau orice act al inspectorului și de a repara prejudiciul cauzat;
- 10) neadmiterea afectării și/sau suspendării activității persoanei supuse controlului.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (10) din legea sus-numită „controalele planificate efectuate pe parcursul primilor 3 ani de activitate de la data înregistrării de stat a persoanei care practică activitate de întreprinzător

au caracter consultativ și nu se vor solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive, cu excepția cazurilor când în cadrul controlului se depistează încălcări foarte grave în sensul prezentei legi”. Astfel, cadrul normativ aferent controalelor de stat asupra activității de întreprinzător conține pârgii eficiente de protejare a persoanelor supuse controlului și de evitare a abuzurilor din partea organelor de control. În același timp, menționăm că, potrivit art. 1 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 131/2012, obiectivele acestei legi sunt: „a) asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor; b) supravegherea introducerii și circulației pe piață a produselor în vederea asigurării siguranței acestora; c) implementarea sistemului de analiză a riscurilor în baza criteriilor de risc”. În acest context, evidențiem că prin legea sus-numită se urmărește protejarea drepturilor și intereselor legitime atât ale întreprinzătorilor, cât și ale persoanelor (societății în general).

Întrucât proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în conformitate cu dispozițiile art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art. 25 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină analiza impactului de reglementare, realizată conform Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019. Totodată, potrivit art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, proiectul se va remite spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător împreună cu analiza impactului de reglementare. Mai mult decât atât, ținând cont de faptul că propunerea de instituire a moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii va avea impact asupra bugetului de stat, considerăm că nu este judicioasă această inițiativă legislativă, deoarece proiectul nu este însoțit de actul de analiză a impactului.

Adițional, comunicăm că instituirea moratoriului asupra controalelor de stat nu reprezintă o inovație legislativă, fiind aplicat pentru o perioadă de 3 luni în anul 2016, prin Legea nr.18/2016 privind moratoriul asupra controlului de stat (textul căreia a fost preluat de autorul inițiativei legislative în cauză, fără a-l ajusta la modificările operate în legislație ce țin de schimbarea denumirii Ministerului Economiei, abrogarea unor norme din Codul contravențional și completarea cu noi contravenții). La fel, prin art.16 alin.(1) din Legea nr.180/2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală (alineat abrogat prin Legea nr.122/2019) s-a stabilit că „organele cu atribuții de administrare fiscală nu vor efectua controale asupra corectitudinii calculului, declarării și achitării impozitelor, taxelor și a altor plăți aferente bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, a contribuțiilor de asigurări sociale de stat și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru perioadele fiscale de pînă la 1 ianuarie 2018, cu excepția controalelor efectuate în conformitate cu prevederile capitolului 11<sup>1</sup> din titlul V al Codului fiscal”.

Referitor la propunerea de instituire a moratoriului începând cu 1 ianuarie 2020, semnalăm că actele normative produc efecte juridice din momentul intrării

lor în vigoare. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în Hotărârea nr.32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art. 76 din Constituția Republicii Moldova că legea are putere juridică și este aplicabilă de la data publicării ei în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau de la data indicată în textul legii, dar care nu poate precede data publicării acesteia. De asemenea, în hotărâre Curtea a statuat că efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.

În aceeași ordine de idei, considerăm nejustificat și irelevant argumentul adus de autorul proiectului în nota informativă precum că necesitatea instituirii acestui moratoriu este condiționată de faptul că statul nu acordă facilități fiscale întreprinderilor mici și mijlocii. De asemenea, autorul proiectului nu a prezentat argumente care ar justifica ineficiența Legii nr.131/2012, iar nemulțumirile întreprinzătorilor asupra unui act de control anume, menționat în nota informativă, considerăm că nu constituie temei de suspendare a acțiunii întregii legi, ba mai mult, în cazul în care întreprinzătorul consideră că prin activitatea organului de control i-au fost încălcate drepturile sale legitime, este în drept să conteste controlul și/sau rezultatele acestuia.

Ținând cont de cele expuse, considerăm nejustificate și irelevante argumentele aduse de autor și relatăm că inițiativa legislativă nu este susținută.

Concomitent menționăm că proiectul are unele deficiențe de ordin conceptual, și anume:

La art. 4

Nu este clar raționamentul interdicției efectuării percheziției la sediile, locurile de desfășurare a activității și de aflare a bunurilor persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător în cadrul procedurilor de constatare a contravențiilor reglementate de art. 90 din Codul contravențional. Or art. 90 reglementează contravenția de „producere, comercializare, difuzare sau păstrare a produselor pornografice”. De altfel, pentru contravenția prenotată nu poate fi aplicat moratoriu, ținând cont de caracterul și gradul prejudiciabil al faptei comise.

La art.5

Alin. (2) vine în contradicție cu alin. (1), întrucât pe de o parte se stabilește că Guvernul este în drept să decidă asupra prelungirii moratoriului, iar pe de altă parte alin. (2) propune indicarea perioadei pentru care se dispune moratoriul (1 ianuarie 2021–30 iunie 2021).

La art. 6 alin.(1)

Având ca bază prevederile art. 18 din Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, conchidem că Poliția apără viața, integritatea corporală, sănătatea și libertatea persoanei, proprietatea privată și

publică, alte drepturi legitime ale persoanei și comunității, exercitând atribuțiile prevăzute la art. 19-23, iar prevederile alin. (2) al art. 18 indică imperativ că „nu se admite punerea în seama Poliției a altor atribuții decât a celor prevăzute de lege”. În acest sens, nu poate fi susținut alin. (1), prin care se stabilește obligația Poliției în stoparea acțiunilor ilicite, inclusiv evacuarea persoanelor care efectuează controlul pe perioada moratoriului. O astfel de atribuție excede competențele funcționale ale poliției, corespunzător normelor legale indicate. Concomitent, formularea propusă în raport cu alin. (2) este una defectuoasă, întrucât sancțiunea nu este reglementată de către Codul contravențional sau Codul penal, fapt care va face imposibilă aplicarea acesteia.

Утверждено  
Постановлением Правительства №79/2020

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **по проекту закона о моратории на государственный контроль микро, малых и средних предприятий**

Правительство рассмотрело проект закона о моратории на государственный контроль микро, малых и средних предприятий, представленный в качестве законодательной инициативы (№ 310 от 16 декабря 2019 г.) г-ном А.Слусарь, депутатом Парламента, и сообщает следующее.

Следует отметить, что с принятием Закона № 131/2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности, было обеспечено укрепление правовой и институциональной базы в сфере государственного контроля предпринимательской деятельности, объектом регулирования которого является организация и осуществление контроля, установление основополагающих принципов контроля, а также установление процедуры контроля. Из основных принципов контроля, указанных в статье 3 Закона №131/2012, следует выделить следующие:

- 1) предупреждение нарушения законодательства посредством консультативного аспекта контроля;
- 2) объективность и беспристрастность при планировании и осуществлении государственного контроля, составлении документов, относящихся к контролю, предписании мер и назначении наказания;
- 3) осуществление контроля на основе анализа и оценки рисков;
- 4) презумпция добросовестности и соблюдения законодательства лицом, подлежащим контролю;
- 5) прозрачность индивидуальных и регулирующих актов, изданных контролирующим органом;
- 6) законность и соблюдение полномочий, прямо предусмотренных законом, контролирующим органом, таким образом, чтобы обеспечить корректное, упорядоченное и последовательное осуществление государственного контроля в соответствии с требованиями законодательства;
- 7) соразмерность контроля и целесообразность его инициирования – проведение контроля на основе оценки рисков только в случае, когда это абсолютно необходимо для осуществления контролирующим органом своих функций, и только в случае, когда исчерпаны другие способы проверки соблюдения законодательства лицом, подлежащим контролю;
- 8) учет всех действий и актов контроля;
- 9) право на обжалование любого действия или акта инспектора и на возмещение причиненного ущерба;

10) недопущение нарушения и/или приостановления деятельности проверяемого лица.

В то же время, в соответствии с положениями части (10) статьи 4 вышеуказанного закона: «Плановый контроль в течение первых 3 лет деятельности с момента государственной регистрации лица, занимающегося предпринимательской деятельностью, носит консультативный характер и не влечет применения санкций или ограничительных мер, за исключением случаев, когда в рамках контроля выявляются тяжкие нарушения в смысле настоящего закона». Таким образом, нормативная база, связанная с государственным контролем предпринимательской деятельности, содержит эффективные рычаги для защиты контролируемых лиц и предотвращения злоупотреблений со стороны контролирующих органов. В то же время, согласно части (1<sup>1</sup>) статьи 1 Закона № 131/2012, задачами настоящего закона являются: «а) обеспечение более высокого уровня охраны окружающей среды, жизни, здоровья и имущества лиц; б) надзор за введением на рынок и обращением продукции на рынке в целях обеспечения ее безопасности; с) внедрение системы анализа рисков на основе критериев риска». В данном контексте необходимо отметить, что вышеуказанный закон направлен на защиту прав и законных интересов, как предпринимателей, так и отдельных лиц (общества в целом).

Поскольку проект предусматривает положения, воздействующие на предпринимательскую деятельность, в соответствии с положениями статьи 13 Закона № 235/2006 об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности и частью (2) статьи 25 Закона № 100/2017 о нормативных актах, пояснительная записка должна содержать анализ последствий регулирования, проведенный согласно Методологии анализа последствий в процессе обоснования проектов нормативных актов, утвержденной Постановлением Правительства № 23/2019. Одновременно, согласно части (4) статьи 34 Закона № 100/2017, проект следует передать на экспертизу рабочей группе Государственной комиссии по регулированию предпринимательской деятельности вместе с анализом последствий регулирования. Более того, принимая во внимание тот факт, что предложение о введении моратория на государственные проверки микро, малых и средних предприятий воздействует на государственный бюджет, считаем, что данная законодательная инициатива недостаточно подготовлена, поскольку проект не сопровождается актом об анализе последствий.

Кроме того, следует отметить, что объявление моратория на государственный контроль не является законодательным нововведением, так как мораторий действовал на протяжении 3 месяцев в 2016 году, в соответствии с положениями Закона № 18/2016 о моратории на государственный контроль (текст которого перенят автором данной

законодательной инициативы без учета внесенных в законодательство поправок об изменении названия Министерства экономики, об отмене некоторых норм Кодекса о правонарушениях и дополнении его новыми правонарушениями). Также, частью (1) статьи 16 Закона № 180/2018 о добровольном декларировании и налоговом стимулировании (часть отменена Законом № 122/2019) установлено, что «органы, осуществляющие полномочия по налоговому администрированию, не будут проводить проверку правильности исчисления, декларирования и уплаты налогов, сборов и других платежей в государственный бюджет, бюджеты административно-территориальных единиц, взносов государственного социального страхования, взносов обязательного медицинского страхования за налоговые периоды до 1 января 2018 года, за исключением проверок, осуществляемых в соответствии с положениями главы 11<sup>1</sup> раздела V Налогового кодекса».

Касательно предложения о введении моратория с 1 января 2020 года, необходимо отметить, что нормативные акты оказывают правовое воздействие с момента их вступления в силу. В этом смысле Конституционный суд Постановлением № 32 от 29 октября 1998 г. о толковании статьи 76 Конституции Республики Молдова установил, что закон имеет юридическую силу и применяется с даты его опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова или с даты, указанной в тексте закона, но которая не может предшествовать дате его опубликования. Кроме того, Конституционный суд там же постановил, что действие закона во времени основывается на принципе действия закона, согласно которому закон распространяется на все факты, пока он в силе, имеет полную и постоянную силу с момента вступления в силу и до его отмены. Закон не распространяется на действия, совершенные до его вступления в силу, то есть не имеет обратной силы. Он применяется только к настоящему и будущему времени и не имеет правовых последствий для прошедшего времени.

В то же время мы считаем необоснованным и нерелевантным аргумент, высказанный автором проекта в Информационной записке, поскольку необходимость введения этого моратория обусловлена тем, что государство не предоставляет налоговые льготы малым и средним предприятиям. Также автор проекта не представил аргументы, оправдывающие неэффективность Закона № 131/2012, а недовольство предпринимателей определенным контрольным актом, указанным в Пояснительной записке, мы считаем, не является основанием для приостановления действия всего закона. Более того, в случае, если предприниматель считает, что деятельностью контролирующего органа нарушены его законные права, он вправе оспорить контроль и/или его результаты.

Исходя из вышеизложенного, считаем необоснованными и

нерелевантными аргументы, приведенные автором, и не поддерживаем данную законодательную инициативу.

В то же время следует отметить, что закон имеет некоторые недостатки концептуального порядка, а именно:

В статье 4

Неаргументированным является обоснование запрета на проведение обыска в офисах, местах осуществления деятельности и нахождения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в рамках процедур выявления правонарушений, регламентируемых статьей 90 Кодекса о правонарушениях. Между тем, статья 90 регулирует правонарушение «производство, продажа, распространение или хранение порнографической продукции». Впрочем, в отношении указанного правонарушения мораторий не может применяться с учетом характера и степени ущерба совершенного преступления.

В статье 5

Часть (2) противоречит части (1), поскольку, с одной стороны, установлено, что Правительство имеет право принимать решение о продлении моратория, а с другой стороны, часть (2) предлагает указать период, на который назначается мораторий (1 января 2021 г. – 30 июня 2021 г.).

В части (1) статье 6

На основании положений статьи 18 Закона № 320/2012 о деятельности полиции и статусе полицейского, мы заключаем, что полиция защищает жизнь, физическую целостность, здоровье и свободу человека, частную и публичную собственность, другие законные права человека и сообщества, выполняя функции, предусмотренные статьями 19–23, а положения части (2) статьи 18 указывает, что «не допускается возложение на полицию функций, иных чем предусмотренные законом». Таким образом, не может быть поддержана часть (1), устанавливающая обязанности полиции по прекращению незаконных действий, в том числе эвакуации лиц, осуществляющих контроль, в период моратория. Данное положение превышает функциональные полномочия полиции, установленные в соответствии правовыми нормами. В то же время, учитывая положения части (2), применение предложенной формулировки не представляется возможным, так как данная санкция не регулируется Кодексом о правонарушениях или Уголовным кодексом.