



# ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 108

от 12 февраля 2016 г.  
Кишинэу

### О проекте закона о моратории на государственный контроль

---

Одобрить и представить Парламенту для рассмотрения проект закона о моратории на государственный контроль.

**Премьер-министр**

**ПАВЕЛ ФИЛИП**

Контрасигнует:

Министр юстиции



Владимир Чеботарь

**ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА****ЗАКОН****о моратории на государственный контроль**

В целях создания благоприятных условий для развития предпринимательской среды, законодательной и институциональной оптимизации контроля деятельности физических и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и создания предпосылок для оценки расходов, связанных с проведением государственного контроля предпринимательской деятельности,

Парламент принимает настоящий органический закон.

**Статья 1. Мораторий на государственный контроль**

(1) Установить мораторий на плановый или внеплановый государственный контроль, в том числе налоговый, финансовый, таможенный, в отношении качества продукции/услуг, общественного здоровья, технологических параметров и/или специфических требований для осуществляемых видов деятельности, соблюдения норм охраны труда, противопожарных и санитарных норм, проводимый на местах в зданиях, местах осуществления деятельности или хранения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, органами, наделенными правом инициировать проверки в соответствии с положениями Закона о государственном контроле предпринимательской деятельности № 131 от 8 июня 2012 года, Налогового кодекса № 1163-XIII от 24 апреля 1997 года, Таможенного кодекса Республики Молдова № 1149-XIV от 20 июля 2000 года, Закона о рынке капитала № 171 от 11 июля 2012 года, Закона о деятельности полиции и статусе полицейского № 320 от 27 декабря 2012 года, а также других нормативных актов, регулирующих государственный контроль, на период 3 месяца.

(2) Положения настоящего закона не распространяются на проверки, проводимые:

- a) в ходе уголовного преследования;
- b) Национальным банком Молдовы;
- c) Счетной палатой Республики Молдова;
- d) в отношении заявлений физических и юридических лиц, запрашивающих выдачу, продление лицензий, разрешений, сертификатов и других разрешительных документов, или констатацию фактов;

е) по заявлению потребителей органами, наделенными функциями их защиты, в соответствии с Законом о защите прав потребителей № 105-ХV от 13 марта 2003 года в случае представления достоверной информации о нарушении законодательства;

ф) органами, ответственными за управление публичной системой социального страхования, с целью и в строго необходимых пределах проверки достоверности документов, подтверждающих страховой стаж и гарантированный доход, на основании заявления лиц, запрашивающих об установлении или изменении размера пенсии;

г) в рамках процесса о несостоятельности физических или юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, строго в пределах, необходимых для уточнения объема требований государства;

h) Национальной комиссией по финансовому рынку у физических и юридических лиц, осуществляющих страховую деятельность.

(3) Положения настоящего закона не распространяются на случаи констатирования на месте факта совершения происшествий и обстоятельств, при которых они произошли.

## **Статья 2. Чрезвычайное осуществление государственного контроля**

(1) В отступление от положений части (1) статьи 1 настоящего закона в случаях, когда существует явная опасность для жизни, здоровья, экономической безопасности государства и окружающей среды, орган, наделенный функциями контроля, обращается в Министерство экономики с ходатайством об инициировании процедуры контроля на месте, в котором указываются:

а) идентификационные данные лица, которое подлежит государственному контролю;

б) мотив инициирования государственного контроля на месте;

с) предмет, цель и метод государственного контроля на месте;

д) период проведения государственного контроля на месте;

е) дата проведения последнего государственного контроля на месте;

ф) вид деятельности, осуществляемой проверяемым лицом;

г) причины и мотивы, которые препятствуют проведению государственного контроля, путем запрашивания непосредственно от лица, подлежащего контролю, документов и другой информации, посредством услуг почты или через систему электронной почты либо по телефону/факсу, в том числе для случаев, когда в соответствии с законодательством лицо, осуществляющее предпринимательскую должность, не обязано их регулярно предоставлять;

h) период деятельности, подлежащий проверке.

(2) Министерство экономики рассматривает ходатайство об инициировании процедуры контроля на месте и принимает решение в этот же день относительно необходимости его проведения. Положение о

процедуре рассмотрения ходатайства об инициировании государственного контроля на месте утверждается Правительством и публикуется на его официальной веб-странице.

(3) Государственный контроль на месте не осуществляется, если ситуации, предусмотренные в части (1) настоящей статьи, могут быть устранены без его осуществления либо если Министерство экономики отклонило ходатайство об инициировании процедуры контроля на месте.

(4) Государственные проверки на месте осуществляются в соответствии с процедурой, установленной законодательством для внеплановых проверок, с соблюдением ограничений, предусмотренных настоящим законом, в пределах, предусмотренных в решении Министерства экономики.

**Статья 3. Запрет изъятия имущества и предметов, являющихся носителями информации**

(1) Органу, наделенному функциями контроля, запрещается в процессе проведения на месте государственного контроля, предусмотренного частью (2) статьи 1 и статьей 2 настоящего закона, изымать имущество, документы или другие предметы, являющиеся носителями информации. Орган, наделенный функциями контроля, вправе делать копии, фото или видеозаписи предметов, являющихся носителями информации, осматривать, измерять имущество или отбирать его образцы.

(2) В случае, когда невозможно осуществление копий, фото или видеозаписей предметов, являющихся носителями информации, либо если лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, не позволяет осуществление таких действий, орган, наделенный функциями контроля, изымает их, с указанием в протоколе элементов идентификации каждого носителя информации. Предметы, являющиеся носителями информации, возвращаются органом контроля в как можно более короткий срок, который не должен превышать 3 рабочих дней.

**Статья 4. Недопущение воздействия на деятельность лица, подлежащего контролю**

(1) В процессе осуществления контроля, предусмотренного в пунктах б)-h) части (2) статьи 1 и статье 2 настоящего закона, органу, наделенному функциями контроля, запрещается налагать арест или опечатывать имущество, помещения или любые другие предметы, принимать другие меры, которые приведут к полному или временному приостановлению деятельности лица, подлежащего контролю, за исключением случаев, когда продолжение его деятельности неминуемо может нанести серьезный ущерб жизни и здоровью людей.

(2) Запрещается проведение обысков в зданиях, местах осуществления деятельности или нахождения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в ходе процедур

установления правонарушений, предусмотренных статьями 54<sup>2</sup>, 55, 55<sup>1</sup>, 56, 57, 58, 74<sup>1</sup>, 77, 80, 80<sup>1</sup>, 81-84, 86, 90, 91<sup>1</sup>, 94-97<sup>2</sup>, 98-103, 108-115, 119, 121-124, 131, 133, 134, 142, 144, 146-156, 159, 160, 166, 169, 170, 177, 184-186, 188, 191-197, 207, 214, 221, 246-252, 266<sup>1</sup>, 271, 273, 274, 276, 277, 279, 282, 284-286, 293<sup>1</sup>, 293<sup>2</sup>, 295, 299, 344 и 345 Кодекса о правонарушениях № 218-XVI от 24 октября 2008 года, если субъект правонарушения является физическим или юридическим лицом, осуществляющим предпринимательскую должность.

(3) Запрещается изъятие имущества, документов или иных объектов, являющихся носителями информации, в случае констатирования правонарушений, предусмотренных в части (2) настоящей статьи. Орган, уполномоченный проводить обыски, вправе делать копии, фото или видеозаписи предметов, объектов, являющихся носителями информации, осматривать, измерять имущество или брать его образцы.

### **Статья 5. Освобождение от ответственности за правонарушения**

(1) Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, освобождаются от ответственности за правонарушения за действия по недопущению/препятствованию проведению государственного контроля в зданиях, местах осуществления деятельности или нахождения имущества, предусмотренные статьей 74<sup>2</sup>, пунктом b) части (1) статьи 96, статей 145, частью (7) статьи 148, частью (2) статьи 155<sup>1</sup>, статей 176, пунктом c) части (2) статьи 177, статей 191, частью (1) статьи 277<sup>1</sup>, частью (2) статьи 287<sup>1</sup>, частью (1) статьи 295, частью (1) статьи 304<sup>3</sup>, частью (2) статьи 330<sup>1</sup>, частями (3) и (4) статьи 349 Кодекса о правонарушениях № 218-XVI от 24 октября 2008 года.

(2) Положения части (1) настоящей статьи не применяются в случаях проверок, инициированных согласно части (2) статьи 1 и статьи 2 настоящего закона.

### **Статья 6. Продление моратория на государственный контроль**

(1) По истечении срока, установленного в части (1) статьи 1, Правительство вправе продлить мораторий на государственный контроль в случае и в той мере, когда это возможно, не создавая опасности для поступления доходов в государственный бюджет, жизни и здоровья населения, исполнения обязательств, вытекающих из международных договоров, или общественного порядка.

(2) Продление моратория на государственный контроль осуществляется каждый раз на период не более 3 месяцев.

### **Статья 7. Меры защиты**

(1) В случае осуществления государственного контроля в нарушение положений настоящего закона, а также в случаях несоблюдения сроков моратория, отсутствия решения Министерства экономики,

необоснованного изъятия имущества или предметов, являющихся носителями информации, наложения ареста или опечатывания имущества или помещений пострадавшие лица вправе обратиться за поддержкой полиции для прекращения незаконных действий, в том числе для выдворения из помещения лиц, осуществляющих контроль.

(2) За нарушение положений настоящей статьи ответственные лица, а также сотрудники органа, наделенного функциями контроля, несут, исходя из обстоятельств, уголовную, дисциплинарную ответственность и ответственность за правонарушения.

#### **Статья 8. Заключительные положения**

Государственный контроль в помещениях, местах осуществления деятельности или нахождения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, инициированный в сферах, указанных в части (1) статьи 1 настоящего закона, прекращается до вступления в силу положений настоящего закона.

**Председатель Парламента**

## ИНФОРМАЦИОННАЯ НОТА

### по проекту Закона о приостановлении государственного контроля

#### **Б. Условия, которые послужили основанием для составления проекта, и преследуемые цели.**

Проект закона был разработан в целях ограничения способов противоправного вмешательства государства в деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Настоящим проектом предлагается достижение следующих целей:

- создание благоприятных условий для развития предпринимательской среды;
- оптимизация законодательных и институциональных проверок по деятельности экономических агентов, путем значительного их сокращения;
- создание предпосылок для оценки затрат, связанных с проведением государственного контроля предпринимательской деятельности.

Главные положения проекта следующие:

***Выявление сфер государственного контроля и установление конкретного периода, в течение которого государственный контроль будет приостановлен.***

Часть (1) статьи 1 законопроекта относится к вмешательству в областях (пр: налоговой, финансовой, таможенной, в отношении качества продукции/услуг, общественного здоровья, технологических параметров и/или специфических требований для осуществляемых видов деятельности, норм защиты труда, противопожарных и санитарных, и т.д.), которые являются предметом контроля, оставляя список открытым на том основании, что Закон №. 131 от 8 июня 2015г. о государственном контроле предпринимательской деятельности не содержит всего перечня проверок, проводимые у экономических агентов.

Таким образом, настоящим законопроектом предлагается приостановить *любой контроль*, осуществляемый государственными органами, на *6-месячный период*, регламентированный любым нормативным актом.

Стоит отметить, что проект закона *не приостанавливает контроль документов*, из чего следует что он быть осуществлен в соответствии со специальными законами, путем предоставления информации, докладов, отчетов и т.д. По смыслу части (1) статьи 1 *приостанавливаются физические проверки*, проводимые в зданиях, местах осуществления деятельности или нахождения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, поскольку *этот тип контроля в большинстве случаев, приводит к полному или временному*

*прекращению экономической, финансовой деятельности экономических агентов и чинит потерю препятствий в соблюдении их обязательств перед третьими лицами.*

Также, предложенный к обсуждению законопроект не влияет на проверки, которые будут осуществляться в ходе уголовного судопроизводства, проводимых Национальным банком Молдовы, инициированных по просьбе физических и юридических лиц, претендующих на выдачу или продление разрешительных документов, осуществляемые Национальной Кассой Социального Страхования с целью проверки документов, подтверждающие страховой стаж и застрахованный доход на основании заявления лиц которые просили установить размер пенсии, проверки инициированные в процессе несостоятельности лиц осуществляющих предпринимательскую деятельность для уточнения объема требований государства и проверки проводимые Национальной Комиссией по Финансовому Рынку в сфере страхования.

Обоснование соответствующих *исключений* основывается на следующих обстоятельствах:

- защите социальных ценностей, охраняемых уголовным законодательством, предотвращение совершения преступлений, в том числе экономических и наказание лиц, виновных в нарушении карательного законодательства является постоянной необходимостью и не может быть оставлено вне контроля;
- в контексте "банковского мошенничества" нарушений в страховой сфере, которые являются актуальной проблемой, рискованной и даже опасной, оставление без присмотра банковской системы, по этой причине проверки, проводимые Национальным банком и Национальной комиссией по финансовому рынку будут осуществляться для укрепления этой системы;
- путем подачи заявления о выдаче разрешительных документов (лицензий, авторизаций, сертификатов, и т.д.) лицам; осуществляющих предпринимательскую деятельность, молчаливо соглашаются с проведением контроля для подтверждения выполнения условий, установленных законодательством, для их получения или продления их срока действия.
- контроль проводимый Национальной Кассой Социального Страхования необходим для четкого установления размера пенсии заинтересованных физических лиц, а в отсутствие этого контроля, существует риск ошибочного установления размера пенсий.

*1. Осуществление, в виде исключения, определенных проверок и идентифицированные органа публичной власти, который оценит их необходимость*

Для того, чтобы не поставить в опасность жизнь, здоровье, общественный

порядок, экономическую безопасность и безопасность окружающей среды проведение государственных проверок будет разрешено с соблюдением процедуры, предусмотренной статьей 2 законопроекта. Таким образом, в случае возникновения таких ситуаций, орган, наделенный функциями контроля, вправе обратиться в Министерство экономики с ходатайством, мотивируя свое намерение осуществить контроль

В соответствии с подпунктом 10) пункта 6 Положения об организации и функционировании Министерства экономики, утвержденного Постановлением Правительства № 690 от 13 ноября 2009, *функцией Министерства экономики является разработка и продвижение государственной политики в целях благоприятствования деловой среде путем устранения административных ограничений в области предпринимательства.* По этим соображениям, настоящим законопроектом предлагается уполномочить Министерство экономики полномочиями по проверке необходимости проведения контроля с точки зрения наличия угрозы для жизни, здоровья, общественного порядка, экономической безопасности и безопасности окружающей среды.

## **2. Создание гарантий для лиц, подлежащих контролю**

Имея в виду, что в определенных ситуациях (часть (2) статьи 1) и статьи 2 законопроекта), допускается проведение государственного контроля, законопроект предлагает установить в следующем образом некоторые гарантии для лиц, подлежащих контролю:

- запрещается изъятие имущества, документов, информационных систем или других предметов, несущих информацию с возможностью *делать копии, фото или видео записи объектов, несущих информацию*, а также и осматривать, измерять имущество или брать из них образцы.
- *возврат в течение 3 дней объектов носители информации*, изъятые в случае невозможности делать копии;
- указание в протоколе изъятия объектов, несущих информацию элементов их индивидуализации, чтобы избежать изъятия информацию, документов не имеющих причинную связь с контролем.
- *запрещение наложения ареста или печати* на имущество, или помещения, лиц, осуществляющие предпринимательскую деятельность, чтобы не приостанавливать деятельность проверяемого лица;
- *запрещается проведение обысков* в зданиях, местах осуществления деятельности или нахождения имущества лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, под предлогом государственного

Из статистических данных, собранных от судебных инстанций следует, что констатирующие субъекты довольно часто требуют разрешение на обыск, чтобы

его провести в процессах о правонарушениях. Таким образом, в 2014 году судебными инстанциями было рассмотрено примерно 1314 такого рода заявлений, а в первые 9 месяцев 2015г., примерное число - запросов составило 1018 (информация прилагается). Следует отметить, что указанные данные не отражают полностью картину количества обысков, авторизованные судебными инстанциями, она еще более внушительна. Судебные инстанции имеют неоднородную практику по учету соответствующих документов. Таким образом, некоторые судебные инстанции отказались представить запрошенную информацию, сославшись на ее конфиденциальность, другие не сделали различие между числом запросов и удовлетворенных ходатайств (авторизованные обыски). Но и в пределах имеющейся информации можно сделать вывод, что органы контроля используют обыск в существенном объеме.

### ***3. Освобождение от ответственности за правонарушения лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на период приостановления государственного контроля.***

Кодекс о правонарушениях, содержит ряд положений, устанавливающих применение санкций за правонарушение в отношении запрета или препятствования осуществлению контроля, воспрепятствования доступу в помещения или на территорию, на которой экономический агент осуществляет свою деятельность. Учитывая намерение приостановить проведение контроля в течение 6 месяцев, требуется синхронизация данного намерения с освобождением от ответственности за правонарушение экономического агента за период приостановления проверок, по формуле „нет контроля, нет ответственности за воспрепятствование проведения проверки”.

### ***4. Регламентирование ответственности за нарушение законодательства***

Является нарушением, законодательства действия, предусмотренные статьей 7, перечень которых не является окончательным:

- проведение контроля в период, на который было назначено его приостановление;
- проведение проверки в отсутствие авторизации Министерства экономики;
- необоснованное изъятие имущества или объектов носящие информацию;
- наложение ареста на имущество или опечатывание имущества, или помещений;
- принятие иных мер, которые привели к полной или временной приостановке деятельности проверяемого лица.

В случае совершения действий, перечисленных выше, сотрудники органа, наделенного функциями контроля, несут и *дисциплинарную ответственность, и ответственность за правонарушения.*

В соответствии со статьей 313 Кодекса о правонарушениях, совершение действий, которые явно превышают пределы прав и полномочий, предоставленных законом, и которые противоречат общественным интересам или правам и охраняемым законом интересам физических или юридических лиц, если деяние не содержит признаков состава преступления, санкционируется штрафом в размере от 50 до 150 условных единиц с лишением права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до одного года.

В части, касающейся дисциплинарной ответственности, следует отметить присутствие нормативной базы, которая регламентирует деяния, которые являются дисциплинарными проступками и порядок наложения дисциплинарных санкций в отношении субъекта, статус которого регламентируется законом.

В качестве примера, в соответствии со статьей 129 Налогового кодекса *налоговый служащий* является государственным служащим и привлекается к дисциплинарной ответственности согласно главы VII Закона № 158 от 4 июля 2008г. о государственной должности и статусе государственного служащего.

Другим примером служит положение статьи 53 Закона № 320 от 27 декабря 2012г. о деятельности полиции и статусе полицейского. Согласно данной статье дисциплинарными проступками признаются действия или бездействие полицейского, которыми нарушаются положения закона, других нормативных актов, установленных ограничений и запретов, условий индивидуального трудового договора, требований должностной инструкции, положений Кодекса этики и деонтологии полицейского.

#### ***5. Возможность продления срока приостановления государственной проверки***

Согласно преамбулы, целью законопроекта является создание благоприятных условий для развития предпринимательской среды, устранение проверок деятельности юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, путем их законодательной и институциональной оптимизации, а также создание предпосылок для оценки затрат, связанных с проведением государственных проверок предпринимательской деятельности.

В той мере, в которой эта цель будет достигнута в соответствующий льготный период (6 месяцев), поступления в бюджет не снизятся или, наоборот, будет зарегистрировано увеличение поступлений в бюджет государства, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность проявят дисциплину в финансово-экономической деятельности и не увеличат количество жалоб граждан

на качество товаров и предоставляемых услуг, предполагается, что Правительство может продлить срок приостановления действия государственной проверки, на аналогичный период.

В статье 7 проекта предлагается предоставить Правительству полномочия продления срока приостановления проверок в случае, если это возможно, не подвергая опасности накопление доходов в бюджет государства, жизнь и здоровье населения, исполнение обязательств, вытекающих из международных договоров или общественного порядка

#### **Финансово-экономическое обоснование**

Реализация данного проекта не требует выделения дополнительных финансовых средств из государственного бюджета. Кроме того, одновременно с приостановлением на 6 месяцев государственных проверок, предусмотренных настоящим проектом, будут получены сбережения в государственном бюджете в части, касающейся расходов, связанных с проведением соответствующих проверок

#### **Влияние проекта**

Проект будет иметь значительное влияние на развитие предпринимательской среды путем устранения проверок над деятельностью экономических агентов.

Необходимо отметить, что в результате внедрения данного проекта станет возможным сделать сравнительный анализ затрат, связанных с проведением государственного контроля, понесенных государственным бюджетом на протяжении 6 месяцев, по сравнению с экономией, исходящей из приостановления определенных государственных проверок. Также, будет возможным проанализировать, путем сравнения поступления в бюджет государства до вступления в силу положений предложенного законопроекта, и в период приостановления государственных проверок.

В дополнении, следует отметить, что данный проект направлен только на приостановлении плановых и неплановых проверок направленные на оценку экономической деятельности предпринимателей, не зная о существовании возможных нарушений. Если нарушения очевидны и деяние может быть квалифицировано как правонарушение, констатирующий агент должен констатировать это деяние.

Следует отметить что проект закона не запрещает органам контроля предпринимать необходимые действия и издавать необходимые акты на основании фактов установленных после проверок которые уже были закончены до

даты вступления в силу настоящего законопроекта.

**Порядок инкорпорации проекта в систему нормативных актов**

В результате принятия настоящего проекта не потребуется внесения изменений и дополнений в другие законодательные и нормативные акты.

Законопроект предлагает изменение статьи. 9 в Закона №. 131 от 8 июля 2012г. о государственном контроле предпринимательской деятельности для обеспечения синхронизации с концепцией, предложенной в части, касающейся гарантии о недопущении приостановления деятельности проверяемого лица. Соответствующие гарантии отражены в пункт е) Информативной ноты.

Также, имея в виду многочисленность государственных проверок, проводимых на протяжении года по отношению к числу органов, наделенных функциями контроля, и с довольно широкими областями (см. приложение к Закону № 131 от 8 июля 2012г.), считается целесообразным, чтобы период между плановыми проверками должен быть не 1 год, как это предусмотрено в части (1) статьи 14 цитируемого закона, а 3-года. Предложение оправдывается и наличием возможности проведения внеплановых проверок, если есть основания предполагать, что экономический агент осуществляет деятельность в противоречие положениям законодательства

**Министр**

**Владимир ЧЕБОТАРЬ**