



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural nr. 276/2016 (nr. 356 din 16.11.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și a prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare modificarea Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural.

3. Potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, inițiativa legislativă a fost înaintată în scopul susținerii continue a producătorilor agricoli autohtoni. În sensul dat, se propune pe lângă subvenționarea în agricultură și mediul rural, instituirea unui mecanism de achiziție centralizată de către stat, inclusiv în avans, a producției agricole autohtone. Pentru realizarea scopului dat, se propune înființarea de către Guvern a unei întreprinderi de stat, cu filiale în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova, care va asigura achiziția centralizată, depozitarea și vânzarea producției agricole.

4. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, iar domeniul reglementat este de competența exclusivă a Parlamentului, în corespundere cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

5. Potrivit art. 35 din Legea nr. 100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, iar după recepționarea raportului de expertiză anticorupție, autorul completează nota informativă la proiectul de lege cu constatările expertizei.

6. Concomitent, atenționăm că, realizarea proiectului va atrage cheltuieli de la bugetul de stat. În acest sens, menționăm necesitatea respectării prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova și a art.58 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului, potrivit cărora **proiectul de lege poate fi adoptat doar în condițiile acceptării prealabile de către Guvern.**

Or, nerespectarea condiției respective, constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar (a se vedea Hotărârile Curții Constituționale nr. 29/2001,§ 6; nr.2/2014, §§ 48 și 74; nr.11/2014, § 42; nr.23/2019; nr.8/2021, §84). La fel, menționăm că aspectul financiar al proiectului nu este fundamentat și nu este descris impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor propuse și, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări.

6. În vederea respectării art. 21 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, relevăm că proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice și avizării de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. În sensul dat, considerăm oportună avizarea proiectului în cauză de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în calitate de autoritate responsabilă de politica de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, de către Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, care în temeiul Legii nr. 276/2016 este responsabilă de gestionarea legală și corectă a resurselor Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural (FNDAMR), dar și de Ministerul Finanțelor.

7. Totodată, în temeiul art.25 alin.(2), art.40 lit. b) din Legea nr.100/2017 și articolele 4 și 13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, relevăm asupra necesității efectuării analizei impactului de reglementare în vederea determinării efectelor acestuia asupra subiecților legii. Or, analiza impactului de reglementare are drept scop ajustarea actelor normative pentru a corespunde standardelor de calitate, anume: stabilitatea, eficacitatea costurilor, flexibilitatea și orientarea spre performanță și proporționalitatea.

8. Cu scop de informare, relevăm că în Parlament se află în procedură legislativă proiectul de lege nr. 171 din 09.08.2021 și proiectul de lege nr. 289 din 18.10.2021, care de asemenea propun modificări la Legea nr. 276/2016. Respectiv, în temeiul art. 56 alin. (5) din Regulamentul Parlamentului, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

II. Observații de conținut și tehnico-legislative

1. Legea nr. 276/2016 a fost adoptată reieșind din necesitatea stabilirii unui cadru juridic exhaustiv și uniform privind subvenționarea sectorului agroindustrial și dezvoltării rurale în Republica Moldova, susținerea producătorilor agricoli

autohtoni și necesitatea adaptării cadrului juridic normativ în domeniul subvenționării agricole la practicile Uniunii Europene.

Deci, obiectul de reglementare al legii menționate rezidă în dezvoltarea agriculturii și îmbunătățirea calității vieții în mediul rural prin acordarea subvențiilor destinate acoperirii priorităților Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală reglementate la art. 17 din Legea nr. 276/2016. Or, subvențiile acordate sunt îndreptate spre a-i ajuta pe producătorii agricoli să se adapteze la cadrul normativ și legislativ al Uniunii Europene în vederea obținerii accesului la piețele Uniunii Europene.

În atare condiții, Legea nr. 276/2016 constituie cadrul normativ care vine să sprijine agricultorii autohtoni inclusiv sub aspectul comercializării produselor agricole autohtone și asigurarea accesului spre piețele externe. Astfel relevăm că, autorii proiectului nu au argumentat insuficiența acestor reglementări de sprijin a agricultorilor autohtoni și necesitatea fondării unei întreprinderi de stat care urmează să achiziționeze în mod centralizat producția agricolă autohtonă.

Consecvent reținem prevederile art. 3 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 potrivit căruia actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare.

Astfel, reieșind din obiectul de reglementare și scopul Legii nr. 276/2016 sugerăm a se analiza minuțios modul de integrare a prevederilor proiectului de lege în cuprinsul Legii nr. 276/2016. Or, orice dispoziție de modificare nouă trebuie să se armonizeze cu legea în care ea este introdusă.

2. În conținutul proiectului de lege se utilizează noțiunea de „*achiziție centralizată, inclusiv în avans*, a producției agricole autohtone”. În scopul respectării prevederilor art. 54 din Legea nr. 100/2017, pentru a evita interpretări neuniforme, propunem definirea noțiunilor „*achiziție centralizată*” și „*achiziție centralizată în avans*”.

Or, definirea termenilor utilizați într-un act normativ generează mai multă claritate, precizie și coeziune a textului.

3. Referitor la articolul 4 din proiect, autorii propun ca în domeniul de aplicare al Legii nr. 276/2016 să se includă și „*principiile de achiziție centralizată de către stat a producției agricole*” (art. 4 litera c¹). Atragem atenția că în dispozițiile Legii nr. 276/2016 nu se conțin reglementări cu referire la principiile de achiziție centralizată de către stat a producției agricole.

4. Totodată, reținem că art. 23¹ instituie în mod general mecanismul de achiziție centralizată a producției agricole, fără a defini particularitățile acestuia. Acest aspect fiind atribuit în sarcina Guvernului.

Subsecvent, reținem prevederile art.102 din Constituție care stabilește că, hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor. Totodată, Curtea Constituțională s-a expus în Hotărârea nr. 23/2013, prin care a statuat că „77. Legea Supremă nu abilitează Guvernul cu dreptul de a stabili norme primare în acele domenii ale relațiilor sociale care necesită reglementare legislativă. Actele Guvernului, potrivit art.102 alin.(2) din Constituție, se emit pentru organizarea executării legilor.

78. Curtea menționează că, actele normative subordonate legii trebuie să fie conforme Constituției și legilor, în înțelesul de a nu cuprinde reglementări sau dispoziții contrare, să nu aibă ca obiect de reglementare domenii sau raporturi primare care sunt de domeniul legii și să fie emise în limitele competenței organului de stat respectiv.

79. Astfel, hotărârile Guvernului nu pot conține norme juridice primare, nu pot stabili norme generale și obligatorii care exced cadrului legal. Ele trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament”.

În continuarea celor expuse, considerăm că prezentul proiect de lege insuficient reglementează procedura de „achiziție centralizată de către stat a producției agricole”, lăsând la latitudinea Guvernului adoptarea mecanismului de funcționare a acesteia.

5. La fel, în scopul respectării regulilor cu privire la stilul actelor normative, sugerăm reformularea dispozițiilor articolului 23¹ din proiect, în vederea corespunderii calităților care trebuie să le îndeplinească un text normativ, și anume: concizia, claritatea, precizia și coerența.

6. În scopul respectării dispozițiilor art. 54 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 100/2017, în dispozițiile articolului 23¹ verbele urmează a fi expuse la timpul prezent, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispozițiilor respective.

7. Totodată, reținem caracterul ambiguu al cuvintelor „după caz” din dispozițiile alineatului (3) articolul 23¹ din proiect. Or, în modul expus, acestea pot genera probleme și interpretări diferite.

8. De asemenea atragem atenția că dispozițiile alineatului (2) din art. 23¹ se referă la „*programul național de susținere a producătorilor agricoli autohtoni prin achiziția centralizată, inclusiv în avans, a producției agricole*”. Alineatul (5) din același articol utilizează termenul de „*program național de achiziție centralizată a producției agricole*”. Or, în atare condiții normele expuse, contravin dispozițiilor art. 54 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 100/2017.

9. În scopul respectării uzanțelor de tehnică legislativă, sugerăm expunerea denumirii proiectului de lege în următoarea redacție:

„LEGE

pentru modificarea Legii nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural”

10. Totodată, ținând cont de prevederile art. 62 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, cuvintele „și se completează” din dispoziția **Art. I** din proiect, urmează a fi excluse ca fiind de prisos.

11. Cu privire la prevederile **pct. 2 Art. I**, în scopul respectării uzanțelor de tehnică legislativă, propunem următoarea redacție :

„2. Articolul 4 se completează cu litera c¹) cu următorul cuprins: (în continuare dispozițiile propuse)”.

12. Pentru dispoziția **pct. 4 Art. I** propunem următoarea formulare:

„4. Legea se completează cu articolul 23¹ cu următorul cuprins: (în continuare textul propus)”.

13. Cu referire la Art. II, ținând cont de uzanțele de tehnică legislativă, propunem expunerea acestuia în următoarea redacție:

„Art. II- (1) Prezenta lege intră în vigoare la 1 martie 2022.

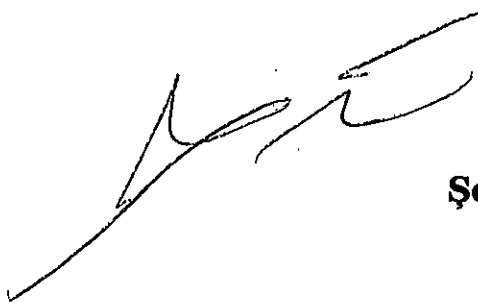
(2) Guvernul, în termen de până la 1 martie 2022:

a) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;

b) va asigura elaborarea și aprobarea actelor normative necesare pentru implementarea prezentei legi.”

Considerăm că dispozițiile privind „*înființarea unei întreprinderi de stat, responsabile de achiziția centralizată, depozitarea și vânzarea producției agricole*”, nu este necesar a fi inclusă în Art. II, liniuța a treia, din moment ce reglementările respective sunt prevăzute în dispozițiile de conținut ale articolului 23¹ din proiect.

În concluzie, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revăzut prin prisma obiecțiilor invocate, iar oportunitatea adoptării acestuia rămâne la latitudinea Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex: G. Tipa
Tel. 820-244