https://doi.org/10.59295/stctce2025.II.20 CZU: 343.352:343.72:339.727.22

CAUZELE CARE FAVORIZEAZĂ SĂVÂRȘIREA INFRACȚIUNILOR DE OBȚINERE FRAUDULOASĂ ȘI DELAPIDARE A MIJLOACELOR DIN FONDURILE EXTERNE

THE CAUSES FACILITATING THE COMMISSION OF OFFENSES RELATED TO THE FRAUDULENT ACQUISITION AND EMBEZZLEMENT OF FUNDS FROM EXTERNAL SOURCES

Roman PORUBIN,
Universitate de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-8103-0137,
e-mail: porubinprg@mail.ru

Abstract. *Crimes that refer to the fraudulent operation of external funds coming from the common budget of the European Union, or from external development partners, by those to whose management these resources were transmitted and entrusted for administration, are among the illicit acts of a criminal nature of increased relevance in the legal, social, economic and security environment of the Republic of Moldova, in the context of the accession process of the Republic of Moldova to the European Union, and the faulty use of the means granted to the state or residents directly by external creditors, directly affects citizens and harms the entire European project from which the funds result.*

Cuvinte-cheie: *fonduri externe, infracțiuni, cauzele delapidării, corupție, interese financiare, securitate națională, autorități responsabile, organe competente, sancționare.*

În prezentul demers științific, se propune efectuarea unei analize a principalelor cauze care generează condiții prielnice pentru comportamente ilicite de natură penală, din partea beneficiarilor de asistența externă sub forma fondurilor (mijloace financiare sau bunuri) în vederea realizării proiectelor de menire socială, economice, securitate sau pentru alte domenii de importanță publică.

Gravitatea situației în materia operării ilicite cu fondurile externe, este exprimată printr-un soi de opacitate din partea autorităților publice naționale, cu competențe în materia constatării, prevenirii și combaterii fenomenului iar lipsa practicii judiciare la nivelul procuraturilor sau a instanțelor de judecată, indică asupra faptului că pericolul social care afectează acest tip de relații, nu este abordat corespunzător, prin cercetare și sancționare penală, în ansamblu, fenomenul rămâne a fi nedetectat iar proporțiile consecințelor prejudiciabile produse urmare a săvârșirii acestor categorii de infracțiuni nu sunt cunoscute, însă în mod cert aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, afectează relațiile sociale economice naționale, toate în ansamblu compromit proiectele de asistență externe de care beneficiază statul dar și privații în mod direct.

În doctrina penală, s-a menționat că, infracțiunea de delapidare [1, p.117], datorită trăsăturilor sale, prezintă, în cadrul primului grup al infracțiunilor de serviciu, cel mai ridicat grad de pericol social generic.

Infracțiunile de obținere frauduloasă și delapidarea fondurilor externe au fost introduse în Codul penal ca fapte distincte în anul 2016, prevăzute la articolele 332^1 și 332^2 din Capitolul XV infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică.

La o distanță de timp care înregistrează 9 ani, se constată o neaplicare inexplicabilă a acestor prevederi penale în materia combaterii fraudării fondurilor externe, de către autoritățile publice cu competențe materiale la subiect. Deși reglementările procesuale penale aferent stabilirii competențelor la examinarea acestor categorii de infracțiuni au fost volatile din cauza intervențiilor legislative constante, totuși s-a conturat o competență materială consacrată pentru organele de urmărire penală din cadrul Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la examinarea acestor categorii de fapte, inclusiv Legea [2, p.1] de modificare a unor acte normative în acest sens, prin care au fost delimitate competențele între aceste două autorități, în funcție de categoria subiectului special al infracțiunii dar și a pragului valoric al urmării prejudiciabile al infracțiunilor ce se referă la fondurile externe.

Potrivit ultimului Raport anual întocmit de către Cancelaria de Stat, privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anul 2023 [3, p.7-8], din datele prezentate de partenerii externi de dezvoltare, volumul asistenței externe debursate Republicii Moldova doar în perioada anului 2023 a totalizat 1 768,3 mil. EUR. În 2023, partenerii externi de dezvoltare au debursat resurse financiare pentru: a) sectorul public: proiecte investiționale (grant/împrumut) – 424,8 mil. EUR, suport bugetar (grant/împrumut) – 745,3 mil. EUR, asistență

tehnică – 477,5 mil. EUR; b) sectorul privat: împrumuturi – 54,2 mil. EUR, granturi – 5,3 mil. EUR, asistență tehnică – 24,0 mil. EUR; 3) sectorul non-guvernamental: granturi – 38,1 mil. EUR.

Prin Hotărârea Curții de conturi nr.67/2024 a fost aprobat Raportul de audit al performanței asupra activității unităților de coordonare, implementare și monitorizare a proiectelor finanțate prin asistență externă și utilizării resurselor financiare alocate [4, p.38-39].

Misiunea de audit a constatat că în perioada anilor 2022-2023, au fost gestionate în mod defectuos fonduri externe în mărime de 2.63 miliarde euro, dintre care pentru proiecte investiționale 792,9 milioane euro, 1,22 miliarde euro sub formă de suport bugetare și 617,7 milioane euro pentru asistență tehnică.

Din studiul rapoartelor de activitate ale Procuraturii Anticorupţie pentru anii 2020-2024, se constată că instituția cu competențe materiale la examinarea infracțiunilor de obținere frauduloasă și delapidarea mijloacelor provenite din fondurile externe, nu a avut în gestiune nici o cauză penală, obiectul de cercetare al căreia, s-ar referi la fapte de operare în mod ilicit cu fondurile externe. O situație similară de lipsă a practicii judiciare în materia combaterii fenomenului de obținere frauduloasă și delapidare a fondurilor externe, se înregistrează și în rapoartele de activitate prezentate de către Centrul Național Anticorupție, fiind la fel o entitate publică cu competențe de examinare a acestor categorii de fapte prejudiciabile.

Având datele recente privind cuantumul asistenței externe pentru Republica Moldova, constatările misiunii de audit privitor la gestionarea frauduloasă a mijloacelor provenite din surse externe și lipsa activității de practică judiciară privitor la constatarea, cercetarea și sancționarea faptelor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor provenite din fondurile externe, se conturează o conjunctură de cauze favorabile pentru operarea în mod fraudulos cu fondurile externe, infracțiuni care rămân a fi nedetectate de către organele de control, necercetate de către organele de urmărire penală și nesancționate corespunzător de instanțele judecătorești, perpetuându-se în continuare acest pericol social care afectează buna realizare a activității în sfera publică.

Prin cunoașterea cauzelor și condițiilor care determină sau favorizează săvârșirea infracțiunilor supuse analizei, ne dă posibilitatea să înțelegem mai precis și mai clar rolul pe care îl poate avea mijloacele de drept penal în lupta împotriva acestor infracțiuni din sfera publică și în ocrotirea relațiilor de serviciu [5, p.6].

Pornind de la principalele constatări făcute de misiunea de audit din cadrul Curții de Conturi, una din cauzele care favorizează gestionarea frauduloasă

a fondurilor externe, se referă la legislația incoerentă, reținându-se că cadrul normativ este fragmentat și contradictoriu, ceea ce îngreunează atribuirea clară a responsabilităților între autoritățile implicate în procesul de monitorizare dar și aplicarea defectuoasă a legislației în materie existentă la zi.

Trebuie să menționăm aici și unele condiții care deseori contribuie la săvârșirea acestor infracțiuni, făcând posibilă săvârșirea lor. Printre aceste condiții menționăm, lipsa de vigilență a organelor de drept, superficialitatea sau ușurința în alegerea și desemnarea beneficiarilor de fonduri externe, nesocotirea obligației de fidelitate față de aceste mijloace, în special a celor care administrează sau gestionează aceste surse externe.

Principalul act normativ la nivel European în materia protecției relațiilor sociale ce se referă la fonduri, îl constituie reglementările juridice din Directiva (UE) 2017/1371 („Directiva PIF") a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal. [6, p.1-13].

La 27 octombrie 2023, prin Hotărârea nr.829/2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 [7, p.178]. Documentul strategic de aliniere a legislației naționale penale la acquis-ul Uniunii Europene este structurat în conformitate cu cele 33 de capitole și conține 7 compartimente, care includ măsurile de implementare ale acțiunilor prevăzute, instituțiile responsabile, termenii de realizare și sursele de acoperire a cheltuielilor planificate.

În corespundere cu prevederile Capitolului 32- Controlul financiar, prin punctul 18 din Plan, statul s-a angajat în realizarea acțiunii și atingerea indicatorului de performanță, aferent elaborării și adoptării Legii pentru transpunerea Directivei (UE) 2017/1371 („Directiva PIF") a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017.

La nivel național, prin analiza comparativă a dispozițiilor de incriminare prevăzute de legiuitor în articolele 332^1 și 332^2 din Codul penal, infracțiuni care se referă la faptele de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor din fondurile externe și raportate la dispozițiile cu caracter penal din Directiva (UE) 2017/1371, în mare parte prevederile acestui act normativ internațional sunt deja transpuse în legislația internă penală, dacă ne referim la noțiuni, modalități de săvârșire, sancțiuni, termene de prescriere etc.

Constatări similare au fost făcute și în lucrarea domnilor S. Brînza și V. Stati „Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal: evaluarea cadrului normativ național" [8, p.30], prin care au

opinat că aproape 82% dintre dispozițiile cu caracter penal din Directiva (UE) 2017/1371 sunt compatibile cu prevederile corespunzătoare din legea penală a Republicii Moldova. Totuși, nu a fost transpus art.3 lit. d) din Directiva (UE) 2017/1371, în partea ce se referă la veniturile obținute din propriile resurse de TVA, pentru care se impune o reglementare în acest sens în legea penală națională.

Cu toate acestea, observăm că, în practica judiciară, de cele mai multe ori, prejudiciul cauzat prin acțiunea de delapidare nu este atât de bine conturat, mai ales atunci când discutăm despre infracțiunea de delapidare a fondurilor publice.

În primul rând, există la o confuzie la nivelul organelor de urmărire penală, în a delimita varianta tip de infracțiune specificată la alin.(1) art.332^1 din Codul penal care constă în folosirea ori prezentarea de documente, înscrisuri sau date false, inexacte ori incomplete pentru primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri externe, de varianta tip prevăzută la alin.(1) art.361 din Codul penal, manifestată prin deținerea sau folosirea documentelor oficiale false, inclusiv a documentelor electronice false, care acordă drepturi sau eliberează de obligații.

Pentru a soluționa concurența între normele citate, se impune identificarea corectă a scopului urmărit de făptuitor, îndreptat nemijlocit spre a pune în pericol a relațiile sociale cu privire la mijloacelor din fondurile externe. Respectiv, varianta tip de infracțiune de la alin.(1) art. 332^1 din Codul penal identificându-se a fi una specială cu cea prevăzută la alin.(1) art.361 din Codul penal și astfel urmează a fi aplicată regula de la art.116 alin.(2) din Codul penal, pentru a soluționa corect această situație de concurență normativă.

O altă chestiune de calificare eronată în practica judiciară, se constată la confundarea obiectului material al infracțiunii prevăzute la art.191 din Codul penal cu obiectul material al infracțiunii prevăzute la art. 332^2 din Codul penal. Deși caracteristicile acestora sunt comune, art.191 din Codul penal este o normă generală în raport cu art. 332^2 din Codul penal.

Un exemplu de practică judiciară nereușită, servește cauza nr. 2020970197, expediată în instanța de jucată cu rechizitoriu, privind acuzarea de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 191 alin.(4) din Codul penal. Potrivit învinuirii formulate în rechizitoriu Ț.I. și V.B. sunt acuzați ca ar fi delapidat mijloacele financiare în sumă de 57671,93 Euro, provenite din surse externe în cadrul uni proiect transfrontalier.

Considerăm că lipsa practicii judiciare în materia obținerii frauduloase și delapidării mijloacelor din fondurilor externe, are o legătură intrinsecă directă

cu modul în care organul de urmărire penală califică faptele de natură să afecteze interesele creditorilor externi și bineînțeles, că aceste acțiuni se încadrează perfect în cauzele și condițiile ce favorizează activitatea de operare în mod fraudulos cu fondurile externe, când aceste relații sociale nu sunt protejate corespunzător prin mecanisme de drept penal prevăzute în acest sens.

Niciun sector sau domeniu de activitate public nu este protejat de riscurile de corupție, dar domeniile comune cu risc ridicat merită o atenție deosebită – de obicei cele care implică gestionarea unor fonduri semnificative sau accesul la astfel de mijloace, pentru a le da un alt traseu de utilizare, în scop patrimonial personal [9, p.1].

Fenomenul corupției în toate formele sale de manifestare, este prezent în activitatea socială care implică operațiuni cu fonduri externe semnificative. De multe ori, obținerea frauduloasă a fondurilor externe, precum și delapidarea acestor fonduri, formează concurs real sau derivă din infracțiuni de corupție distincte.

Accesarea în mod fraudulos a fondurilor externe, în multe situații este favorizată de acțiuni de corupere pasivă pretinsă și acceptată din partea celor în atribuția cărora se află soluția de alocări de mijloace dar și de a nu constata anumite ilegalități în timpul gestionării lor, precum și corupere activă, promisă și oferită de către cel care este interesat de a intra în administrarea acestor fonduri. La fel, traficul de influență, abuzul de serviciu, depășirea atribuțiilor de serviciu, neglijența și alte manifestări corupționale conexe, toate exercitate din interes personal, material sau în interesul unui terț, pentru a influența negativ procesul de operare cu fonduri, atât la faza de obținere a mijloacelor cât și în procesul utilizării lor.

Nu este suficient doar a combate prin mecanisme de drept penal faptele care se referă la obținerea frauduloasă și delapidarea fondurilor externe, sau a infracțiunilor conexe ce condiționează săvârșirea lor, în acest sens sunt necesare măsuri *ex-ante* determinante de prevenire a fenomenului, prin stabilirea exactă de norme clare privind achizițiile publice și acordarea de finanțare, pentru a reduce la minimum riscurile de corupție care afectează fondurile externe.

Sunt necesare instrumente diferite pentru a asigura efectuarea unor controale stricte, adaptate în funcție de modul în care sunt puse în aplicare programele financiare externe. Mecanismele ar trebui să se refere la sisteme de detectare timpurie și de excludere a riscurilor de fraudă.

Evaluările *ex ante* riguroase contribuie la asigurarea faptului că entitățile care implementează fonduri externe trebuie să dispună de sisteme eficace de control intern, în special pentru a preveni frauda și corupția.

Un rol important îl au instituțiile de audit și de control, prin realizarea inspectărilor financiare tematice privind corectitudinea utilizării fondurilor externe, a mijloacelor recreditate din împrumuturile de stat interne și/sau externe, a împrumuturilor interne și externe acordate sub garanția statului, a granturilor și donațiilor oferite de donatorii interni și externi, precum și a stabilirii creanțelor bugetare rezultate din utilizarea neregulamentară a acestor fonduri.

La nivel național au fost constituite anumite entități, pentru a realiza acest tip de control sau de audit, cum ar fi Inspectoratul Control Financiar de Stat, Oficiul de gestionare a programelor de asistență, Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor. Totuși, experiența modestă a organelor de constatare în domeniul supravegherii procesului de gestionare a fondurilor externe, nu a generat constatări materializate corespunzător prin acte de verificare, care ar scoate în evidență iregularități sau fapte de natură penală.

Prin Hotărârea de Guvern nr.271 din 07.05.2025, a fost instituit Sistemul național antifraudă, constituit din Rețeaua națională antifraudă, Raportorii de nereguli și/sau suspiciuni de fraudă și Unitate antifraudă, fiind aprobat în acest sens Regulamentul privind organizarea și funcționarea Sistemului Național Antifraudă.

Potrivit Notei de fundamentare [10, p.3] la proiectul de act normativ, obiectivul hotărârii este de a institui un Sistem Național Antifraudă (SNAF) care reprezintă o Structură instituită din autorități şi instituții, cu măsuri eficace pentru prevenirea şi combaterea fraudelor, precum şi eradicarea tuturor acțiunilor ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, asigurând protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în asemenea mod în care se asigură protecția intereselor financiare naționale, cu atribuții de coordonare şi eficientizare a măsurilor care sunt îndreptate spre protecția intereselor financiare împotriva fraudei.

Acțiunile întârziate ale statului, privind politicile antifraudă în materia fondurilor externe, constituie condiții favorabile pentru săvârșirea infracțiunilor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor provenite din asistență externă.

Un alt aspect care constituie o cauză directă de favorizare la săvârșirea acestor infracțiuni, se referă la lipsa unui proces efectiv de recuperare a mijloacelor infracționale obținute fraudulos sau delapidate.

Din recitalul 38 al Directivei (UE) 2024/1260 [11, p.3] a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor, se desprinde că: „Reutilizarea în scopuri sociale a bunurilor confiscate transmite societății un mesaj concret în general cu privire la importanța

unor valori precum justiția și legalitatea, reafirmă prevalența statului de drept în comunitățile afectate mai direct de criminalitatea organizată și consolidează reziliența acestor comunități față de infiltrarea criminalității în structura socială și economică, așa cum s-a observat în respectivele state membre care au adoptat deja astfel de măsuri de reutilizare în scopuri sociale."

În condițiile în care nu sunt constatate, cercetate și stabilită vinovăția pentru săvârșirea faptelor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor din fondurile externe, așa cum se constată la zi, prin lipsa unei practici judiciare în materia de fonduri, nu pot fi aplicate măsurile de siguranță de confiscare specială sau extinsă prevăzute la articolele 106 și 106[1] din Codul penal, pentru a trece, forțat și gratuit, în proprietatea statului a bunurilor obținute sau însușite ilicit sau dacă valoarea bunurilor dobândite de persoana cercetată, deține mijloace ce depășesc 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, veniturile dobândite licit de aceasta.

Respectiv, lipsa de acțiune a autorităților statului, prin a pune în aplicare corespunzătoare a prevederilor procesual penale și penale, creează condiții favorabile pentru făptuitori de a se implica în activități ilicite de fraudare a fondurilor externe, conștientizând în prealabil că repercusiunile serioase prevăzute de lege, nu le sunt imputabile.

În concluzie, fenomenul fraudării fondurilor externe, în special prin infracțiuni de obținere frauduloasă și delapidare, rămâne un pericol semnificativ pentru buna gestionare a resurselor financiare destinate dezvoltării sociale și economice, având un impact direct asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene și ale statelor beneficiare. Analiza efectuată subliniază gravitatea acestui fenomen, care, din cauza opacității și a lipsei unei reacții judiciare eficiente, continuă să se perpetueze. Deși există reglementări specifice în domeniu, acestea sunt insuficient implementate și nu sunt aplicate corespunzător, ceea ce permite ca aceste infracțiuni să rămână nedetectate și nesancționate. În plus, instituțiile de control și de audit nu dispun de instrumentele necesare pentru a detecta și preveni frauda în mod eficient.

Astfel, este esențial ca autoritățile naționale să adopte măsuri clare și ferme pentru a proteja interesele financiare externe, inclusiv prin implementarea unor politici antifraudă riguroase și prin întărirea capacității instituțiilor de a preveni și combate corupția în domeniul fondurilor externe. O atenție deosebită trebuie acordată și procesului de recuperare a mijloacelor frauduloase, pentru a întări mesajul de justiție și legalitate în rândul societății. Doar prin consolidarea legislației și a mecanismelor de control se poate reduce riscul de fraudă și se poate asigura utilizarea corectă a resurselor destinate dezvoltării țării.

• Resurse bibliografice:

1. DONGOROZ V. *Drept penal,* 1939, p.194; V. DONGOROZ, S. KAHANE, I. OANCEA, I. FODOR, S. PETROVICI, *Infracțiuni contra avutului obștesc*, Ed. Academiei Române, 1963, p.117.
2. Legea pentru modificarea unor acte normative nr.365 din 24.11.2023, în vigoare din 01.03.2024, Monitorul Oficial Nr.452-454 art.782.
3. Raportul privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2023, disponibil la adresa: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport.pdf
4. Raportul de audit al performanței asupra activității unităților de coordonare, implementare și monitorizare a proiectelor finanțate prin asistență externă și utilizării resurselor financiare alocate, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.67/2024, disponibil la adresa web: https://ccrm.md/ro/decision_details/1286/hotararea-nr-67-din-20-decembrie-2024-cu-privire-la-raportul-de-audit-al-performantei-asupra-activitatii-unitatilor-de-coordonare-implementare-si-monitorizare-a-proiectelor-finantate-prin-asistenta-externa-si-utilizarii-resurselor-financiare-alocate.
5. CIOCLEI V. *Manual de criminologie,* Ed. All Beck, 1998, p. 6.
6. Directiva (UE) 2017/1371 („Directiva PIF") a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017, disponibil la adresa web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN
7. Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, disponibil la adresa web: https://www.mf.gov.md/sites/default/files/PNA_Hot%C4%83r%C3%A2rea%20Guvernului%20829.pdf
8. BRÎNZA S., STATI V. Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal: evaluarea cadrului normativ național, Chișinău, Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, 2024, nr. 8 (178).
9. Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, privind lupta împotriva corupției, Bruxelles 3.5.2023, disponibil la adresa web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0012
10. Nota informativă la Proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului Național Antifraudă (număr unic 198/MF/2025) disponibil la adresa web: https://gov.md/sites/default/files/media/documents/sedinte-de-guvern/2025-05/nu-198-mf-2025_0.pdf
11. Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor, disponibil la adresa web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/ALL/?uri=CELEX:32024L1260