



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Продвижение демократии и прав человека*

# Доклад

## МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В ПЕРИОД 2016 ГОДА



Кишинэу, 2017



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Продвижение демократии и прав человека*

# ДОКЛАД

## МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В ПЕРИОД 2016 ГОДА

*Доклад разработан для Ассоциации Promo-LEX  
Адрианом Фетеску, независимым экспертом*

Кишинэу, 2017

**Перевод на английский язык:** «Anodilia» SRL

**Перевод на русский язык:** «AD LIBITUM» SRL

**Макет:** „FOXTROT” SRL

**Источник изображения на обложке:** commons.wikimedia.org, **автор:** Marcin Szala

### **Ассоциация Promo-LEX**

пр. Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Молдова

тел./факс: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

[info@promolex.md](mailto:info@promolex.md)

[www.promolex.md](http://www.promolex.md)

### **ДЛЯ БЕСПЛАТНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ**

*Все права защищены. Содержание доклада может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях и без предварительного согласия ассоциации Promo-LEX, при условии указания источника.*

Доклад реализован в рамках программы «Демократия, Прозрачность и Подотчетность», финансируемой Агентством США по Международному Развитию (USAID).

Взгляды, изложенные в докладе «Мониторинг парламентского контроля в Республике Молдова в период 2016 года» принадлежат автору и не обязательно отражают позицию донора.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ</b> .....	<b>4</b>
1.1. Общие сведения .....	4
1.2. Методология исследования .....	5
<b>II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b> .....	<b>7</b>
2.1. Подробный анализ законодательства в области парламентского контроля.....	7
А. Конституция Республики Молдова .....	7
В. Закон № 797-XIII от 2 апреля 1996 года о принятии Регламента Парламента.....	11
С. Закон № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве .....	11
D. Нормативно-правовая база, предусматривающая представление Парламенту отчетов органов публичного управления .....	13
2.2. Законодательные инструменты для осуществления парламентского контроля.....	19
А. Инструменты для депутатов, предоставленные законом .....	19
В. Инструменты отношения Парламента с Правительством и другими органами публичного управления .....	19
С. Законодательные инструменты осуществления парламентского контроля.....	19
D. Инструменты разрешения специальных проблем .....	19
E. Дополнительные инструменты парламентского контроля .....	19
2.3. Парламентский контроль в свете Соглашения об Ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом .....	19
<b>III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ</b> .....	<b>22</b>
3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2016 году.....	22
3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента .....	26
А. Надзор, осуществляемый постоянными, специальными и следственными комиссиями Парламента .....	26
В. Надзор, осуществляемый депутатами .....	31
С. Осуществление парламентского контроля над исполнением законов .....	35
D. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления.....	38
<b>IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>40</b>
<b>V. ГЛОССАРИЙ</b> .....	<b>43</b>
<b>VI. ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>44</b>
6.1. Перечень интервьюированных лиц .....	44
6.2. Перечень вопросов, адресованных в ходе интервью .....	45
6.2. Источники .....	45

# I. ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

## 1.1. Общие сведения

В период 26 июля 2016 года – 25 июля 2019 года, Ассоциация Promo-LEX в рамках Программы Мониторинг Демократических Процессов внедряет проект «Демократия, Прозрачность и Ответственность». В целях повышения политической ответственности властей и других политических субъектов предусмотрены действия по мониторингу, информированию общественности и адвокации по вопросам, связанным с процессами управления и политическими процессами.

В данном контексте, Ассоциация Promo-LEX поставила перед собой цель провести мониторинг того, как Парламент – высший представительный орган народа Республики Молдова и единственная законодательная власть государства (ст.60 Конституции), помимо своей основной функции реализует *функцию парламентского контроля*. Данный Доклад является первым докладом на эту тему, период мониторинга – 2016 год.

Эффективная реализация функций Парламента обеспечивается за счет его сотрудничества с органами публичного управления – представителями ветвей государственной власти. Именно в этих отношениях отражается контрольная функция Парламента, которая обеспечивает надзор и мониторинг исполнительной власти, деятельность органов публичного управления, правильное и единообразное внедрение законодательства, соблюдение прав человека и общих интересов общества. Разумеется, следует отметить, что этот контроль осуществляется в общих рамках конституционной компетенции Парламента. Будучи механизмом взаимного влияния и обеспечения баланса между органами государственной власти, парламентский контроль должен осуществляться с соблюдением принципа разделения публичной власти при осуществлении государственной власти.

Содержание этой функции парламентского контроля – это то, что подразумевается Варшавской Декларацией<sup>1</sup>, согласно которой *«правительственные учреждения должны быть прозрачными, представительными и полностью подотчетными»*. В представительной демократии это означает, что в конечном итоге Правительство отвечает перед Парламентом. В случае парламентских систем правления, в которых существование Правительства обусловлено постоянной поддержкой Законодателя, должно присутствовать минимальное требование, согласно которому Правительство, в конечном итоге, несет ответственность перед Законодателем, будь то коллективную, либо индивидуальную.

Сравнительное исследование, проведенное в 2007 году Межпарламентским Союзом (МПС)<sup>2</sup>, определило парламентский контроль как «проверку, мониторинг и надзор за Правительством и органами публичного управления, в том числе внедрение политик и законодательства». Это определение больше фокусируется на цели и характере надзорной деятельности, а не на процедурах надзора. Эффективный мониторинг Правительства Парламентом является индикатором надлежащего правления.

Ключевые задачи парламентского контроля можно описать следующим образом (IPU, 2007):

<sup>1</sup> Варшавская Декларация «На пути к созданию Сообщества демократий», 2000.

<sup>2</sup> Inter-Parliamentary Union, Tools for parliamentary oversight: “A comparative study of 88 national parliaments”, Hironori Yamamoto, 2007.

- Обеспечение прозрачности и открытости путем публичного изучения деятельности Правительства, обеспечивающего общественную арену, на которой обсуждаются и подвергаются общественному мнению его политика и действия;
- Выявление и предупреждение злоупотреблений, произвольного поведения или незаконного, либо неконституционного поведения Правительства и органов публичного управления;
- Обеспечение финансовой ответственности. Парламент утверждает и проводит мониторинг правительственных затрат путем выявления расточительства, злоупотреблений или ненадлежащего использования публичных финансов. Преследуемая цель заключается в повышении экономичности, производительности и эффективности публичных затрат;
- Обеспечение внедрения и реализации политик, взятых на себя Правительством и авторизованных Парламентом. Эта функция включает мониторинг достижения целей, установленных законодательством и собственными программами Правительства.

Понимание Парламентом важности функции парламентского контроля отражено в документах политик законодательной власти, а также в документах его стратегического развития. Эти политики направляют Парламент в решении проблем, связанных с вызовами, возможностями и рисками в процессе его деятельности. Тем не менее, повестка дня европейской интеграции требует от Парламента большей эффективности и лучшей координации в выполнении его функций и обязанностей. Ведь, Соглашение об ассоциации ЕС-РМ нацелено не только на гармонизацию законодательства, но и на эффективное применение законов, которое по определению включает механизм мониторинга и строгого парламентского над всеми органами публичного управления Республики Молдова.

В этом докладе основной задачей является оценка функции парламентского контроля. В связи с этим, будут выявлены и проанализированы все механизмы, предоставленные в распоряжение Парламента законом в целях обеспечения правильного применения законов, их эффективность и влияние на общество. В докладе будут проанализированы механизмы, применяемые рабочими органами Парламента и депутатами Парламента как субъектами права осуществлять парламентский контроль.

Этот процесс также предоставит возможность определить сильные стороны и возможности, а также недостатки и угрозы, что обеспечит возможность дальнейшего укрепления функции парламентского контроля. В результате, мы получим общую картину функционирования института парламентского контроля, эффективности механизмов парламентского контроля, а также разработаем предложения по их укреплению.

## 1.2. Методология исследования

В исследовании использовался количественный и качественный подход, проводимый инклюзивным и консультативным образом, с участием всех соответствующих заинтересованных сторон в Парламенте. Методы сбора данных были многочисленными и разнообразными: от анализа законодательства и анализа документов до углубленных интервью.

Инструменты, используемые для анализа функции парламентского контроля:

- анализ существующей законодательной базы;
- перечень вопросов во время встреч с лицами, участвующими в процессе парламентского контроля;

- интервью с депутатами и персоналом, участвующим в реализации функции парламентского контроля;
- официальная количественная информация, представленная Парламентом (вопросы, запросы, резолюции, отчеты, организованные слушания и т. д.).

Изначально был проведен анализ законодательной базы и документов политик с целью определения полноты правовых норм для реализации функции парламентского контроля. В этом отношении были проанализированы Регламент Парламента, Закон о Правительстве, другие соответствующие законы.

Анализ законодательной базы оценил полноту правовых норм, регулирующих деятельность учреждений, связанную с принятием на себя ответственности Правительством, представлением отчетов в Парламент и парламентскими слушаниями. В этом же контексте были проанализированы постановления Конституционного суда в областях, имеющих отношение к парламентскому контролю. И последнее, но не менее важное: проанализированы существующие положения о работе следственных комиссий и размер их полномочий.

Затем были проведены интервью с лицами, участвующими в процессе реализации функции парламентского контроля из рядов служащих парламентских комиссий, подразделений Секретариата Парламента, депутатов, председателей парламентских комиссий, представителей парламентской оппозиции для сопоставления ситуации на данный момент в отношении осуществления парламентского контроля.

В ходе опроса депутатов был проведен анализ того, как они понимают предоставленные в распоряжение законом механизмы (вопросы, запросы, резолюции), а также оценен порядок их применения на основе примеров парламентской практики. Особое внимание было уделено отношениям Парламента с Правительством и другими органами публичного управления, был оценен механизм отчетности в Парламенте и проведения парламентских слушаний. Также, было уделено внимание способу и специфике отчетности некоторых учреждений, особенно тех, которые вершат правосудие и содействуют его осуществлению (ВСП, ВСМ, Прокуратура, Конституционный Суд). Затем был проведен анализ работы следственных комиссий за последние годы, процедур запущенных в Парламенте по вопросу рассмотрения результатов деятельности Следственных комиссий и возникших в рамках комиссий разногласий. В этом же контексте была проанализирована реализация контроля эффективности законов и составления оценочных докладов парламентскими комиссиями (ex-post).

Необходимо отметить, что анализ функции парламентского контроля проводился в призме:

- а) международных стандартов для функционирования Парламента (стандарты, рекомендованные Межпарламентским Союзом);
- б) сравнительного анализа РМ с другими государствами-членами ЕС, соответствующих по численности населения, депутатов, политическому режиму и т. д.;
- в) внутренних отношений (формы контроля, административная традиция, социально-политическая ситуация, повестка дня европейской интеграции).

## II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### 2.1. Подробный анализ законодательства в области парламентского контроля

#### *А. Конституция Республики Молдова*

Институт парламентского контроля, как одна из важнейших функций законодательного органа, вытекает из суверенитета народа и представительного мандата Парламента. Ведь, согласно положениям ст.2 Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы, а согласно ст.60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова.

Власть Парламента, делегированная народом, не является неограниченной, она разделена между ветвями государственной власти. Исходя из положений ст.6 Конституции, в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции. Данный принцип разделения властей в государстве предполагает наделение государственных органов правами взаимного контроля, так называемый механизм уравнивания, цель которого заключается в исключении возможности узурпирования государственной власти одной из этих ветвей власти, либо её представителями.

Согласно ст.66 Конституции, помимо основных полномочий, отличных от законотворчества, Парламент:

- осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;
- утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением;
- осуществляет контроль за предоставлением государственных займов, экономической и иной помощи другим государствам, за заключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников;
- избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом;
- организует изучение и заслушивание любых вопросов, касающихся интересов общества;
- приостанавливает деятельность органов местного публичного управления в случаях, предусмотренных законом.

Согласно Конституции, парламентский контроль может осуществляться посредством нескольких форм контроля. В этой связи отметим:

*I. Контроль, осуществляемый над Президентом Республики Молдова*

В результате принятия Постановления Конституционного Суда № 7 от 4 марта 2016 года, Президент страны вновь избирается гражданами путем всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования, а не Парламентом как это было до сих пор. В результате, парламентский контроль над Президентом Республики Молдова сведен к минимуму инструментов.

В соответствии с частью (3) ст.81 Конституции, Парламент может принять решение о возбуждении обвинения против Президента Республики Молдова в случае совершения им преступления двумя третями голосов избранных депутатов. В соответствии с законом судебное разбирательство входит в компетенцию Высшей судебной палаты. Президент отстраняется от должности по праву со дня вступления в законную силу обвинительного приговора.

В соответствии со ст.89 Конституции, в случае совершения деяний, которые нарушают положения Конституции, полномочия Президента Республики Молдова могут быть приостановлены двумя третями голосов избранных депутатов. Предложение о приостановлении полномочий может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям. В случае одобрения предложения о приостановлении полномочий, назначается референдум по вопросу отстранения от должности Президента, который проводится не позднее 30 дней со дня приостановления полномочий.

Необходимо отметить, что вышеуказанные конституционные положения, не развиты в других законодательных актах, поэтому неясно, как их можно было бы де-факто реализовать на практике, и как должен поступить Парламент в такого рода ситуациях.

*II. Контроль, осуществляемый над Правительством*

Одно из основных полномочий Парламента, исходя из положений п.п. f) ст.66 Конституции, заключается в *осуществлении парламентского контроля за исполнительной властью* в формах и пределах, предусмотренных Конституцией.

Статья 96 Конституции предусматривает, что Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом.

Глава VII Конституции регулирует отношения Парламента с Правительством и четко предусматривает, что Правительство несет ответственность перед Парламентом и предоставляет Парламенту, его комиссиям и депутатам необходимую информацию и документы. Члены Правительства имеют доступ на заседания Парламента. В случае необходимости присутствие членов Правительства обязательно (ст. 104). Необходимо отметить, что в Регламенте Парламента не предусмотрены четкие процедуры вызова членов Правительства на заседания парламентских комиссий, парламентских фракций, Постоянного бюро или Парламента.

Статья 105 Конституции устанавливает, что Правительство и каждый член Правительства обязаны давать ответы на вопросы и запросы депутатов. Парламент может принять резолюцию, отражающую его позицию по предмету запроса.

Вопросы и запросы депутатов, как инструменты парламентского контроля, рискуют оказаться неэффективными, так как Правительство может представить либо формальные, либо неполные ответы. Об этом нам рассказали в своих интервью депутаты и председатели парламентских комиссий.

Резолюции используются оппозицией в качестве инструмента давления на власть, иногда строго в политических целях. В результате, они либо блокируются парламентским большинством и не рассматриваются Парламентом, либо рассматриваются, но отклоняются Парламентом. Общая картина резолюций, рассмотренных Парламентом, воспроизведена в Главе III, исходя из данных, содержащихся в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2016 году и Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2016 год.

Так как Правительство в своей деятельности отчитывается перед Парламентом, Конституция предусмотрела и инструмент выражения недоверия. Таким образом, Парламент по предложению не менее одной четверти депутатов может выразить недоверие Правительству большинством голосов депутатов. Предложение о выражении недоверия рассматривается по прошествии 3-х дней со дня внесения в Парламент (ст. 106).

Также, Конституция Республики Молдова содержит четкие положения о процедуре принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом (ст. 106/1). Согласно её положениям, Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона. Правительство уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы, заявления общеполитического характера или проекта закона, принято в соответствии со статьей 106. Если Правительство не уходит в отставку, представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера, обязательными для Правительства.

Таким образом, процедура принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом является особенностью законодательной процедуры, согласно которой проект закона больше не проходит законодательную процедуру, предусмотренную Регламентом Парламента, он подвергается строго политическим дебатам, в результате которых Правительство либо сохраняется, либо уходит в отставку путем отзыва доверия, предоставленного Парламентом. В своих постановлениях<sup>3</sup>, Конституционный Суд отмечает, что процедура принятия на себя ответственности Правительством по какому-либо законопроекту, как упрощенная форма законотворчества, должна быть мерой *in extremis*, обусловленной срочностью мер, содержащихся в законе, по которому Правительство берет на себя ответственность, необходимостью принятия этих мер в экстренном порядке, важностью регулируемой сферы и необходимостью незамедлительного применения данного закона. В то же время, процедура принятия на себя ответственности Правительством не исключает и не может использоваться для исключения парламентского контроля посредством инициирования процедуры выражения недоверия.

### *III. Контроль, осуществляемый над деятельностью органов публичного управления*

Парламентский контроль над органами публичного управления преследует в приоритетном порядке функционирование публичных служб, правильное применение законодательства органами публичного управления, предотвращение злоупотреблений властью государственными служащими, соблюдение прав и свобод граждан.

Исходя из требований ст.104 Конституции, любой министр может быть вызван для присутствия на заседаниях Парламента, чтобы предоставить депутатам информацию необходимую для изучения какого-либо вопроса законодательным органом. Это обязательство вытекает из двойного статуса министров, как членов Правительства и как руководителей органов публичного управления, которые они представляют.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда № 28 от 22.12.2011.

Парламентский контроль над органами публичного управления может принять форму отчетности органов публичного управления и специализированных учреждений перед Парламентом. Это вытекает из роли Законодательного органа в утверждении бюджета, либо назначении руководства или членов некоторых органов публичного управления или специализированных учреждений.

Особой формой проявления парламентского контроля над органами публичного управления является контроль над использованием публичных средств некоторыми органами публичного управления и специализированными учреждениями, бюджеты которых утверждаются Парламентом. В результате, Парламент будет следить за тем, как генерируются доходы, а также осуществляются затраты, разрешенные Парламентом по закону.

Сфера парламентского контроля над деятельностью органов публичного управления не ограничивается только использованием публичных средств определенными органами публичного управления / публичными учреждениями, а относится, в целом, к исполнению национального бюджета. Исходя из положений ст.130 Конституции, формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом.

Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года содержит в ст.73 положения, относящиеся к годовым отчетам об исполнении бюджетов. В соответствии с данной статьей, годовые отчеты об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования составляются администраторами соответствующих бюджетов и представляются Правительству, а затем на утверждение Парламенту в предусмотренные бюджетным календарем сроки. Представленные Правительством отчеты рассматриваются Парламентом и утверждаются в предусмотренный бюджетным календарем срок. В рассмотрении и представлении в Парламенте годовых отчетов участвуют центральные отраслевые органы публичного управления, которые представляют отчеты о внедрении программ и о достигнутых результатах по сферам своей компетенции.

В соответствии с положениями ст.28 закона о бухгалтерском учете № 113 от 27 апреля 2007 года, годовой отчет об исполнении национального публичного бюджета представляется Министерством финансов Правительству для сведения, одновременно с годовым отчетом об исполнении государственного бюджета. Затем, Правительство обязано представить этот отчет для сведения Парламенту.

Как правило, Парламент не осуществляет прямой контроль над публичными финансами, в его распоряжении есть специализированный орган – Счетная Палата. Исходя из положений ст.133 Конституции, Счетная Палата осуществляет контроль за порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств. Счетная палата обязана ежегодно представлять Парламенту доклад об управлении публичными финансовыми средствами и их использовании.

Что касается парламентского контроля над деятельностью органов местного публичного управления, он осуществляется через парламентский контроль над деятельностью Правительства и органов центрального публичного управления. Ведь, согласно закону о местном публичном управлении № 436 от 28 декабря 2006 года (ст.61–69), контроль за деятельностью органов местного публичного управления осуществляется Правительством через Государственную канцелярию и ее территориальные бюро.

Кроме того, согласно ст.66 Конституции, Парламент может приостановить деятельность органов местного публичного управления в случаях, предусмотренных законом. Исходя из

положений ст.25 Закона № 436/2006, роспуск местного совета осуществляется Парламентом по мотивированному предложению примара или Правительства, основанному на вступившем в законную силу судебном решении, которым установлены обстоятельства, оправдывающие роспуск местного совета. Основанием для инициирования этой процедуры является преднамеренное принятие местным советом повторных решений по тому же вопросу, которые были отменены окончательными решениями административного суда, поскольку они серьезно нарушали положения Конституции или действующего законодательства.

### ***В. Закон № 797-XIII от 2 апреля 1996 года о принятии Регламента Парламента***

Регламент Парламента Республики Молдова охватывает больше инструментов для осуществления парламентского контроля. В данном случае, можно отметить:

Контроль в Регламенте Парламента	Статья
➤ Надзор, осуществляемый постоянными комиссиями Парламента	25–27, 31
➤ Надзор, осуществляемый специальными комиссиями Парламента	32–33
➤ Надзор, осуществляемый следственными комиссиями Парламента	34–36
➤ Осуществление парламентского контроля за исполнением закона	111
➤ Резолюции	112–115
➤ Резолюция о выражении вотума недоверия и принятие на себя ответственности Правительством перед Парламентом	116–119
➤ Вопросы депутатов к членам Правительства или руководителям других органов публичного управления	122–124
➤ Запросы депутатов	125
➤ Парламентские слушания	126
➤ Годовой отчет о деятельности Правительства	127
➤ Годовые отчеты органов публичного управления	128

Более подробно на этих инструментах остановимся в Главе III настоящего доклада.

### ***С. Закон № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве (замещает предыдущий закон № 64/1990)***

Во исполнение своих функций (ст.6), Правительство осуществляет общее руководство публичным управлением; представляет Парламенту законодательные инициативы; разрабатывает и представляет Парламенту для утверждения государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования и обеспечивает их исполнение; выполняет иные задачи. Одной из основных задач Правительства является обеспечение исполнения нормативных актов Парламента, проведение мониторинга и анализа эффективности реализации нормативных актов министерствами и другими подчиненными Правительству центральными административными органами и входящими в сферу их компетенции организационными структурами, проведение мониторинга и осуществление контроля за порядком их применения (ст.35).

Согласно закону, Правительство несет ответственность за свою деятельность перед Парламентом. Члены Правительства несут ответственность за области деятельности, которые им поручены, и за деятельность Правительства в целом.

Отношения Правительства с Парламентом согласно закону, могут принимать следующие формы (art.42):

	<b><i>Ответственность Правительства перед Парламентом</i></b>
<b><i>Годовой отчет о деятельности Правительства</i></b>	Правительство представляет Парламенту годовой отчет о деятельности в апреле. В случае рассмотрения отчета о деятельности Правительства, присутствие членов Правительства обязательно.
<b><i>Годовые отчеты органов публичного управления</i></b>	Члены Правительства представляют отчеты о деятельности в областях своей компетенции, если этого требует Парламент или если это прямо предусмотрено законом. В случае рассмотрения отчета о деятельности в определенной области член Правительства, к компетенции которого относится рассматриваемая область деятельности, обязан участвовать в пленарном заседании Парламента.
<b><i>Ответы на вопросы депутатов</i></b>	Члены Правительства и руководители других центральных административных органов и входящих в сферу их компетенции организационных структур обязаны отвечать на вопросы депутатов, адресованные им во время пленарных заседаний Парламента.
<b><i>Принятие на себя ответственности Правительством</i></b>	Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона с принятием для этого постановления. В случае необходимости принятия срочных мер Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом по одному проекту закона или одновременно по нескольким проектам законов, если они регулируют отношения в той же области деятельности и устанавливают юридические нормы немедленного действия для обеспечения защиты или реализации общественных интересов, которые могут быть ущемлены неприятием соответствующего проекта или соответствующих проектов законов.
<b><i>Участие Правительства в заседаниях Парламента</i></b>	Члены Правительства вправе участвовать в заседаниях Парламента и парламентских комиссий и высказывать свое мнение по обсуждаемым вопросам. По решению Парламента или по требованию Председателя Парламента участие членов Правительства в работе Парламента обязательно.
<b><i>Ответы на запросы депутатов</i></b>	Присутствие членов Правительства, которым адресованы запросы, на заседаниях Парламента, посвященных запросам, обязательно. В случае невозможности участия в пленарном заседании Парламента, посвященном рассмотрению запросов Премьер-министра, первого заместителя премьер-министра и заместителя премьер-министра без портфеля, их заменяет генеральный секретарь Правительства или один из заместителей генерального секретаря Правительства.

	<b><i>Ответственность Правительства перед Парламентом</i></b>
<b><i>Участие Правительства в заседаниях постоянных парламентских комиссий и парламентских фракций</i></b>	По требованию комиссий Парламента или парламентских фракций члены Правительства и руководители других центральных административных органов или уполномоченные ими ответственные должностные лица участвуют в заседаниях комиссий или парламентских фракций и отвечают на вопросы депутатов.
<b><i>Участие в заседаниях Парламента по рассмотрению резолюций</i></b>	В случае рассмотрения резолюции о выражении вотума недоверия или отчета о деятельности Правительства присутствие членов Правительства обязательно. При рассмотрении резолюции член Правительства, к компетенции которого относится рассматриваемая область деятельности, обязан участвовать в пленарном заседании Парламента.
<b><i>Рассмотрение проектов нормативных актов</i></b>	При рассмотрении в пленарном заседании Парламента проекта нормативного акта министр может делегировать его представление генеральному государственному секретарю или представителю Правительства в Парламенте.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия между Правительством и Парламентом организовываются рабочие встречи между руководством Государственной канцелярии и руководством Секретариата Парламента для координации совместных действий, направленных на реализацию законодательной программы и программы деятельности Правительства. Кроме того, Государственная канцелярия сотрудничает с Секретариатом Парламента путем обмена информацией в целях обеспечения контроля за исполнением нормативных актов Парламента.

К основным полномочиям Премьер-министра относится информирование Парламента по вопросам особой государственной важности и представление Правительства в отношении с Парламентом (ст.22). Одновременно, в целях обеспечения эффективного взаимодействия между Правительством и Парламентом, Правительство может назначить одного или нескольких представителей Правительства в Парламенте, которые подчиняются непосредственно Премьер-министру (ст.42).

#### ***D. Нормативно-правовая база, предусматривающая представление Парламенту отчетов органов публичного управления***

Специальные законы о деятельности больших органов публичного управления и учреждений устанавливают их обязанность представлять Парламенту отчеты. Как правило, эти законы охватывают только общие положения (одна часть какой-то статьи) с обобщенной формулировкой, согласно которой орган публичного управления или учреждение представляет Парламенту отчет о деятельности к определенной календарной дате.

Таблица отчетов, представленных парламенту, выглядит следующим образом:

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Отчетность	Сроки
1	<i>Служба Информации и Безопасности Республики Молдова</i>	Закон № 753 от 23.12.1999 о Службе Информации и Безопасности Республики Молдова (ст. 1 ч. (2), ст. 9 п.п. а), ст. 20)	Отчеты о своей деятельности	Ежегодно, а в случае необходимости по запросу
2	<i>Центральная Избирательная Комиссия</i>	Кодекс о выборах № 1381 от 21.11.1997 (ст. 22 ч. (1), ст. 35 ч. (3))	1) Отчеты 2) Отчет об управлении финансовыми средствами, выделенными на проведение выборов	1) Ежегодно 2) в кратчайший срок после завершения выборов
3	<i>Правительство (де-факто подразумевается Министерство Экономики)</i>	Закон № 121 от 04.05.2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлению (ст. 69 ч. (3))	Отчет о результатах управления публичной собственностью и ее разгосударствления за предыдущий год	Ежегодно, до 1 июля
4.	<i>Конституционный Суд</i>	Закон № 317 от 13.12.1994 о Конституционном Суде (ст. 10); Закон № 502 от 16.06.1995 Кодекс конституционной юрисдикции (ст. 80)	Доклады об осуществлении конституционной юрисдикции	Ежегодно, в январе месяце
5	<i>Прокуратура</i>	Закон № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре (ст. 11 ч. (3))	Отчет о деятельности Прокуратуры за предыдущий год	Ежегодно, до 31 марта текущего года
6	<i>Высший Совет Магистратуры</i>	Закон № 947 от 19.07.1996 о Высшем Совете Магистратуры (ст. 4 ч. (4) п.п. d))	Отчет о порядке организации и функционирования судебных инстанций за предыдущий год	Ежегодно, но не позднее 1 апреля
7	<i>Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией</i>	Закон № 1104 от 06.06.2002 о Национальном Центре по Борьбе с Коррупцией (ст. 44/1)	Отчет об осуществлении своей деятельности	Ежегодно, до 31 марта
8	<i>Национальный Центр по защите Персональных Данных</i>	Закон № 133 от 08.07.2011 о защите персональных данных (ст. 21 ч. (3))	Отчет о деятельности за предыдущий год	Ежегодно, до 15 марта
9	<i>Национальный Орган по Неподкупности</i>	Закон № 132 от 17.06.2016 о Национальном Органе по Неподкупности (ст. 7 ч. (3) п.п. а), ст. 14 ч. (1) п.п. m))	Отчет о деятельности Органа за предыдущий год	Ежегодно, до 31 марта

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Отчетность	Сроки
10	<b>Народный Адвокат</b>	Закон № 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (омбудсмене) (ст. 29)	Доклад о соблюдении прав человека и основных свобод в Республике Молдова	До 15 марта каждого года
11	<b>Счетная Палата</b>	Закон о Счетной Палате № 261 от 05.12.2008 (ст. 8, ст. 16 п.п. h))	1) Финансовый отчет об исполнении собственного бюджета за истекший бюджетный год; 2) Отчет об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества	1) Ежегодно, к 15 марта; 2) Ежегодно, к 10 октября
12	<b>Национальная Комиссия по Финансовому Рынку</b>	Закон № 192 от 12.11.1998 о Национальной Комиссии по Финансовому Рынку (ст. 2 ч. (2), ст. 26)	Отчет о своей деятельности и о функционировании небанковского финансового рынка	Ежегодно
13	<b>Национальный Банк Молдовы</b>	Закон № 548 от 21.07.1995 о Национальном Банке Молдовы (ст. 69 ч. (1)–(2))	1) Отчет, содержащий информацию: а) о финансовых ситуациях, подтвержденных внешним аудитом; б) о своей деятельности и операциях за истекший финансовый год; в) об экономическом положении государства. 2) Доклад, содержащий анализ макроэкономического положения и среднесрочный прогноз инфляции и основных макроэкономических показателей.	1) Ежегодно, до 1 июня 2) Ежеквартально, в течение 45 дней по окончании отчетного квартала

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Отчетность	Сроки
14	<b>Административный Совет Фонда Гарантирования Депозитов в Банковской Системе</b>	Закон № 575 от 26.12.2003 о гарантировании депозитов физических лиц в банковской системе (ст. 29 п.п. о))	Отчет о деятельности Фонда за истекший год	В течение 4-х месяцев после окончания финансового года
15	<b>Национальное Агентство по Регулированию в Энергетике</b>	Закон № 1525 от 19.02.1998 об энергетике (ст. 42 ч. (10)); Закон № 107 от 27.05.2016 об электроэнергии (ст. 6 ч. (4)); Закон № 108 от 27.05.2016 о природном газе (ст. 6 ч. (4)); Закон № 461 от 30.07.2001 о рынке нефтепродуктов (ст. 9 ч. (1)); Постановление Парламента № 238 от 26.10.2012 об утверждении Положения об организации и функционировании Национального Агентства по Регулированию в Энергетике (п.22 п.п. j))	1) Отчет о деятельности Агентства за предыдущий год; 2) Отчет, содержащий финансовый раздел о расходах за предыдущий год, другую информацию о ситуации на рынке нефтепродуктов	1) До 1 июня каждого года 2) Ежегодно, до 15 марта
16	<b>Совет по Конкуренции</b>	Закон о конкуренции № 183 от 11.07.2012 (ст. 33 ч. (3), ч. (4) п.п. а)–d)); Закон № 139 от 15.06.2012 о государственной помощи (ст. 21 ч. (3));	1) Отчет о своей деятельности; 2) Отчет о предоставленной государственной помощи	1) Ежегодно, до 1 июня; 2) Ежегодно
17	<b>Координационный Совет по телевидению и радиовещанию</b>	Кодекс о телевидении и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006 (ст. 49 ч. (1)–(2))	Отчет Совета	Ежегодно, до 1 февраля
18	<b>Национальное Агентство по разрешению споров</b>	Закон № 131 от 03.07.2015 о государственных закупках (ст. 75 ч. (4)–(5))	Годовой отчет об оценке деятельности, который включает данные и анализы относительно случаев по разрешению жалоб	1) До 15 марта каждого года;

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Отчетность	Сроки
				2) По запросу Парламента Национальное агентство по разрешению споров представляет отчеты за период менее одного года.
19	<b>Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства</b>	Закон № 121 от 25.05.2012 об обеспечении равенства (ст. 12 ч. (1)–(2)); Закон № 298 от 21.12.2012 о деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (ст. 7 п.п. h), ст. 28–ст. 29)	Общий доклад о положении в области предупреждения и борьбы с дискриминацией	В начале каждого года, до 15 марта
20	<b>Национальный Совет по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством</b>	Закон № 198 от 26.07.2007 о юридической помощи, гарантируемой государством (ст. 12 ч. (1) п.п. f)); Приказ Министерства Юстиции об утверждении Положения Совета по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством № 18 от 24.01.2008 (п.55)	Годовой отчет о деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантируемой государством	Ежегодно, до 1 марта

Из анализа данных нормативных актов **констатируем, что положения, касающиеся отчетности органов публичного управления перед Парламентом, являются неполными, а иногда и неясными.** Как правило, нет процедур по составлению отчетов органами публичного управления, а содержание и форма отчета не регулируются. В связи с этим, **было бы уместным четко регламентировать образец содержания всех представленных Парламенту отчетов, чтобы облегчить их анализ.**

В качестве положительных примеров в этом отношении приведем только положения, касающиеся доклада Конституционного Суда и отчета Совета по конкуренции.

Таким образом, согласно ст.80 Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16 июня 1995 года, доклад об осуществлении конституционной юрисдикции подготавливается Секретариатом Конституционного суда под непосредственным руководством начальника Секретариата на основе рассмотренных Конституционным судом материалов. Подготовлен-

ный доклад направляется судьям Конституционного суда. Окончательный вариант доклада рассматривается в заседании Конституционного суда. В докладе содержится:

- a) его наименование, дата и место утверждения;
- b) положения Закона о Конституционном суде и настоящего кодекса, согласно которым подготовлен доклад;
- c) анализ рассмотренных материалов;
- d) обстоятельства, установленные при рассмотрении материалов;
- e) выводы и рекомендации.

Доклад об осуществлении конституционной юрисдикции утверждается постановлением Конституционного суда и подписывается Председателем суда. Доклад направляется ежегодно в январе органам, в полномочия которых входит назначение судей Конституционного суда.

Также, в соответствии со ст.33 Закона о конкуренции № 183 от 11 июля 2012, Совет по конкуренции составляет годовой отчет о своей деятельности, который утверждается Пленумом Совета и представляется ежегодно Парламенту до 1 июня с последующей публикацией. Отчет о деятельности Совета по конкуренции включает:

- a) годовой финансовый отчет и, по обстоятельствам, аудит эффективности;
- b) сведения о деятельности Совета по конкуренции по осуществлению полномочий, установленных настоящим законом и законодательством о государственной помощи и рекламе;
- c) приоритетные направления деятельности Совета по конкуренции на следующий год;
- d) иные сведения, установленные Советом по конкуренции.

Кроме того, после представления отчетов Парламенту отсутствуют нормы, регулирующие процедуру заслушивания отчетов органов публичного управления, решения, принятые Парламентом по вопросу отчетов, последствия, в случае выражения Парламент своего несогласия с отчетом и эффективностью деятельности органов публичного управления, мониторинг сформулированных рекомендаций и т. д.

***Чтобы упорядочить данный процесс, считаем целесообразным разработать в рамках Регламента Парламента процедуры рассмотрения отчетов, представленных Парламенту органами публичного управления.*** Главная роль должна быть отведена профильным парламентским комиссиям, которые в результате анализа этих отчетов смогут организовать публичные слушания. Выводы и рекомендации по слушаниям также должны рассматриваться и на пленарном заседании Парламента, которое может принять решение по ним. Необходимо также установить императивные нормы для заинтересованных органов публичного управления, принять необходимые меры, а парламентским комиссиям – создать механизм мониторинга внедрения сформулированных рекомендаций и информирования пленарного заседания Парламента.

## 2.2. Законодательные инструменты для осуществления парламентского контроля

Парламент должен располагать достаточными средствами и механизмами, позволяющими ему эффективно выполнять свою надзорную функцию. Законодательство Республики Молдова содержит несколько инструментов для осуществления парламентского контроля.



Обоснование включения дополнительных инструментов парламентского контроля (E) заключается в важности докладов Счетной палаты и Народного адвоката, как органов власти призванных оказывать помощь Парламенту в осуществлении парламентского контроля в специализированных областях и косвенно Конституционному суду, осуществляющему контроль над актами исполнительной власти.

В результате обсуждений в фокус-группах было установлено, что, несмотря на то, что законодательство Республики Молдова предусматривает множество процедур и форм парламентского контроля, Парламент, *его рабочие органы и депутаты не в полной мере используют эти конституционные и правовые возможности для осуществления подлинного парламентского контроля*. Например, доклад Народного адвоката не заслушивался в Парламенте более 7 лет. Только в этом году, 12 октября 2017 года, был заслушан доклад Народного адвоката за 2016 год. Это мероприятие очень важное, являясь парламентским инструментом надзора за соблюдением прав человека исполнительной властью.

В то же время отметим, что парламентскому контролю препятствует несоответствующая структура полномочий и операционных процедур, которые позволили бы Парламенту быть эффективными. Анализ внутренней законодательной базы свидетельствует о том, что *в некоторых ситуациях надзорные полномочия Парламента ограничены или определены ненадлежащим образом*. Например, законодательство устанавливает, что отчеты органов публичного управления представляются Парламенту, без указания того, какова последующая процедура, обсуждаются ли эти отчеты в комиссиях, Постоянном бюро или пленарном заседании Парламента.

Отсутствует ясность в отношении парламентского контроля (пределы парламентского контроля), форм парламентского контроля, порядка осуществления надзорных процессов,

обязательности/императивности процесса парламентского надзора. Например, Регламент Парламента устанавливает, что контроль над исполнением закона проводится по истечении 6 месяцев со дня вступления его в силу, без установления каких-либо процедур. В результате парламентские комиссии не исполняют эту функцию по проверке порядка внедрения закона в сроки, установленные Регламентом Парламента.

Основными документами Парламента для реализации функции парламентского контроля, служащими в качестве памятки, а также ориентира, являются Регламент Парламента, Инструкция о движении проектов законодательных актов в Парламенте, Закон о статусе депутата Парламента, Планы деятельности Секретариата Парламента.

Регламент Парламента содержит пробелы, поскольку не предусматривают всех шагов по осуществлению парламентского надзора. Нет четкого регулирования ни надзора, осуществляемого депутатами, ни надзора, осуществляемого парламентскими комиссиями, ни надзора, осуществляемого непосредственно Парламентом. Из анализа Регламента Парламента отмечаем, что он не содержит главы о процедурах, регулирующих функцию парламентского контроля, процедурах парламентских слушаний, процедурах принятия на себя ответственности Правительством и т. д. В связи с этим, *изначально необходимо регламентировать в Регламенте Парламента четкую процедуру парламентского надзора, охватывающую все аспекты парламентского контроля. Затем эти положения могли бы быть выработаны и подробно описаны в других документах, связанных с работой Парламента.* В результате, мы получим интегрированную систему, охватывающую всю деятельность, связанную с парламентским надзором.

*В контексте укрепления парламентского контроля было бы целесообразно, чтобы будущая законодательная база о парламентском надзоре распространялась бы и на закон о Правительстве, с тем, чтобы Исполнительная власть также располагала четкими положениями и процедурами, подлежащими исполнению.*

## 2.3. Парламентский контроль в свете Соглашения об Ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом

В результате заключения Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом<sup>4</sup>, было взято обязательство о пересмотре национального законодательства, с тем, чтобы привести его в соответствие с законодательством Европейского Союза. В связи с этим, по требованию партнеров по развитию, Правительство утвердило Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз на 2014–2016 годы.<sup>5</sup> Ежегодно, 15 июля и 15 января, Министерство Иностранных Дел и Европейской Интеграции обязано представлять Правительству отчет о реализации Национального плана действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз.

После того как Национальный план был рассмотрен Парламентом, он стал законодательной программой на 2015–2016 годы и был утвержден Постановлением Парламента.<sup>6</sup> На 2017

4 Закон № 112 от 2.07.2014.

5 Постановление Правительства № 808 от 07.10.2014.

6 Постановление Парламента № 146 от 9.07.2015.

год, Законодательный орган своим постановлением утвердил отдельную законодательную программу.<sup>7</sup>

Внедрение Соглашения об Ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз предполагает принятие множества законов, будь то полностью новые законы или законы о внесении изменений и дополнении в законодательные акты. Эффективное достижение этих целей должно начинаться и основываться на детальном анализе, мониторинге и оценке существующей законодательной базы, а также на том, как нормативные акты внедряются на практике. Здесь отметим важную роль Парламента и его способность выполнять свои надзорные функции, особенно законодательный надзор. В связи с этим, необходимо институционализировать и внедрить систему ex-post оценки законодательства, а также усилить функцию парламентского контроля, которая позволит Парламенту:

- проверить реализацию намеченных целей, задач и эффектов законодательных актов;
- определить издержки и выгоду публичных политик;
- выявить трудности, негативные последствия, неполадки, риски и проблемы, возникающие при внедрении законов;
- сформулировать предложения по пересмотру, корректировке и совершенствованию законодательства;
- эффективно адаптировать национальную законодательную базу к требованиям aquis Сообщества.

Хотелось бы отметить, что утверждение законодательных программ в целях реализации Соглашения об ассоциации приведет к упорядочению деятельности Парламента. Он больше не должен продолжать порочную практику рассмотрения и принятия срочных или приоритетных законопроектов, которые влияют на качество, а, следовательно, и эффективное применение закона. Утверждение законодательных программ позволит ему рассматривать и принимать своевременно запланированные законопроекты, с соблюдением принципов прозрачности и участия. Концептуально, *законодательная программа, также будет включать разделы, посвященные парламентскому контролю, включающему контроль над исполнением законов, заслушивание отчетов Правительства и других центральных органов публичного управления*, а институционализация таких процедур является обязанностью Парламента.

---

<sup>7</sup> Постановление Парламента № 1 от 24.02.2017.

### III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

#### 3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2016 году

Общий обзор механизма функционирования парламентского контроля приведен в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2016 году, а также в Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2016 год, содержащих и информацию об осуществлении парламентского контроля.

Таким образом, в период 1 января – 31 декабря 2016 года, депутаты, в целом, адресовали Правительству и органам публичного управления 85 вопросов и 17 запросов. Более подробная информация представлена в следующей таблице:

Фракция	Вопросы	Запросы	Ответы на вопросы	Ответы на запросы
ДПМ	7	2		
ПСРМ	37	2		
ЛП	2			
ПКРМ	19	3	80	17
ЛДПМ	18	9		
Независимые	2	1		
	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>
	85	17	80	17

Больше всего вопросов и запросов депутаты адресовали Правительству / Государственной Канцелярии (16), за ними следуют 13 вопросов/запросов в адрес Премьер-министра, 8 – Министерству Внутренних Дел, 7 – Министерству Образования, 7 – Министерству Транспорта и Дорожной Инфраструктуры, остальные – другим органам публичного управления.

Большее количество вопросов по сравнению с запросами связано с тем, что депутаты, как правило, путают эти 2 инструмента надзора. Таким образом, часть вопросов де-факто являются запросами, в которых запрашиваются разъяснения некоторых аспектов политики Правительства в отношении его внутренней или внешней деятельности. В то же время, вопросы, адресованные депутатами, повторяются, имея то же содержание, так как лица, которым они были адресованы, либо не ответили на них, либо их ответы были некачественными, неполными или уклончивыми.

В 2016 году, депутаты выдвинули 10 простых резолюций и 2 резолюции о выражении вотума недоверия:

Фракция	Простые резолюции	Резолюции о выражении вотума недоверия	Отклонение резолюции	Отклонение резолюции о выражении вотума недоверия
ДПМ				
ПСРМ	9		9	

Фракция	Простые резолюции	Резолюции о выражении вотума недоверия	Отклонение резолюции	Отклонение резолюции о выражении вотума недоверия
ЛП				
ПКРМ				
ЛДПМ				
Независимые				
Общие	1	2	1	2
	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>	<b>Всего</b>
	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>2</b>

Картина резолюций свидетельствует о том, что эти инструменты используются оппозицией строго в политических целях, чтобы оказать давление на правящую власть. Таким образом, 9 простых резолюций были выдвинуты только Партией Социалистов Республики Молдова, а именно:

- простая резолюция против деятельности госпожи Корины Фусу, министра Просвещения Республики Молдова (25.05.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Анатолие Шалару, министра Оборона Республики Молдова (2.06.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Октавиана Армашу, министра Финансов Республики Молдова (9.06.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Юрия Киринчук, министра Транспорта и Дорожной Инфраструктуры Республики Молдова (17.06.2016);
- простая резолюция против деятельности госпожи Стелы Григораш, министра Труда, Социальной Защиты и Семьи Республики Молдова (23.06.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Владимира Чеботарь, министра Юстиции (1.07.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Георге Брега, заместителя министра по социальным проблемам (7.07.2016);
- простая резолюция против деятельности господина Василе Бытка, министра Регионального развития и строительства Республики Молдова (15.07.2016);
- простая резолюция против деятельности госпожи Корины Фусу, министра Просвещения Республики Молдова (8.12.2016).

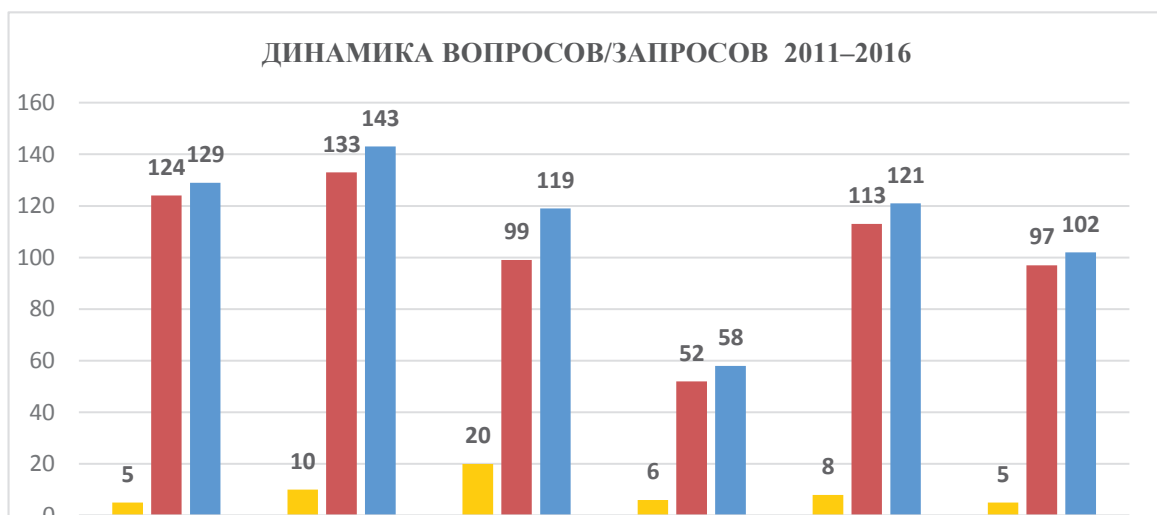
Также, одна простая резолюция была выдвинута депутатами из нескольких парламентских фракций. Речь идет о простой резолюции против деятельности господина Анатолие Шалару, министра обороны, представленной Парламенту 26 февраля 2016 года группой, состоящей из 16 депутатов фракции Партии Коммунистов Республики Молдова и фракции Партии Социалистов Республики Молдова.

Как мы видим, простые резолюции напрямую касались большинства министров Правительства. В данном случае, это не соответствовало законодательным требованиям, поскольку простые резолюции не предназначены для отставки министров, с их помощью выражается позиция в отношении конкретного внутреннего или внешнего политического вопроса, либо в зависимости от обстоятельств, по вопросу, выступающему предметом одного из запросов.

В результате, все простые резолюции либо были заблокированы парламентским большинством и не рассматривались Парламентом, либо были рассмотрены, но отклонены Парламентом.

Также, подчеркнем, что в 2016 году были рассмотрены 2 резолюции о выражении вотума недоверия, выдвинутые депутатами различных политических партий. Таким образом, резолюции о выражении вотума недоверия Правительству Республики Молдова от 21.07.2016 и 27.09.2016 были выдвинуты депутатами фракции Партии Социалистов Республики Молдова, Партии Коммунистов Республики Молдова и Либерально-Демократической Партии Молдовы. В результате их рассмотрения на пленарном заседании Парламента, это резолюции о выражении вотума недоверия Правительству были отклонены Парламентом.

Информация о количестве вопросов/запросов, а также ответов на них в динамике за период 2011–2016 годов, представлена ниже:



*Источник: Отчет о деятельности Секретариата Парламента за 2016 год*

В 2016 году, на пленарных заседаниях Парламента проводились 3 публичных слушания, а именно:

- Парламентские слушания о результатах проверки подписных листов, представленных инициативной группой по проведению республиканского конституционного референдума и принятия постановления Центральной Избирательной Комиссии по данному вопросу;
- Парламентские слушания по мерам, предпринятым Правительством для снижения риска наводнений и поддержки пострадавших от них граждан;
- Парламентские слушания по вопросу питания детей в дошкольных и учебных заведениях Республики Молдова.

Также, в 2016 году, парламентские комиссии провели 66 публичных слушаний, как приведено ниже.



Источник: Отчет о деятельности Секретариата Парламента за 2016 год

Несмотря на то, что Регламент Парламента содержит общие нормы, касающиеся парламентских слушаний, их видов и процедур проведения слушаний, постоянные профильные комиссии используют этот инструмент в своей работе. Некоторые комиссии разработали годовые планы деятельности, в которых они также четко предусмотрели и проведение публичных слушаний. Темы публичных слушаний отбирались в зависимости от их своевременности, срочности и важности, как правило, слушания проводились по определенным законопроектам, в качестве инструментов консультаций с общественностью. Большинство всего слушаний провела Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье (19), за ней следует Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности с 11 публичными слушаниями. Число слушаний важно, но лучшим показателем является количество рекомендаций, которые были внедрены в результате общественных слушаний. Ведь, по данному разделу, парламентские комиссии сталкиваются с серьезными трудностями и не имеют возможности контролировать этот процесс.

В этот же период, было представлено 20 отчетов со стороны публичных учреждений и органов власти, из которых 8 отчетов были заслушаны на планарных заседаниях Парламента.

Исходя из информации, содержащейся на официальном сайте и информации, содержащейся в статистических отчетах Секретариата Парламента, отметим, что в 2016 году Парламент создал 2 специальные комиссии и одну следственную комиссию.

Общее количество специальных и следственных комиссий, образованных Парламентом в 2016 году	Постановление Парламента	Представленные отчеты
<b>Специальная комиссия</b> по отбору кандидатов в члены Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	ПП № 289 от 16.12.2016	✓
<b>Специальная комиссия</b> по повышению эффективности законодательной базы по вопросам питания детей в дошкольных и образовательных учреждениях	ПП № 316 от 23.12.2016	✓

Общее количество специальных и следственных комиссий, образованных Парламентом в 2016 году	Постановление Парламента	Представленные отчеты
<b>Следственная комиссия по проверке деятельности Государственного Предприятия «Почта Молдовы» в связи с информацией об организации его работниками незаконной переправки за пределы Республики Молдова запрещенных веществ</b>	ПП № 74 от 21.04.2016	*

*\* Примечание: В соответствии со ст.2 Постановления № 74/2016, Следственной комиссии был предоставлен один месяц, чтобы прояснить ситуацию и отчитаться перед Парламентом о результатах расследования. На тот момент комиссия столкнулась с множеством проблем, связанных с большим объемом документов, которые должны были быть изучены. Таким образом, комиссия просила о продлении срока для представления результатов расследования, а Постановлением № 98/2016 срок представления результатов расследования был продлен на месяц. По его истечению, Комиссия вновь просила о продлении срока, поскольку изучение документов и опрос всех ответственных лиц не был завершен. Постановлением № 167/2016 Парламент обязал Комиссию представить до 29 июля 2016 года доклад о степени участия должностных лиц или других работников государственного предприятия «Почта Молдовы» в организации незаконной переправки через данное предприятие за пределы Республики Молдова запрещенных веществ. По истечении и этого срока представления доклада, председатель Комиссии сообщил Постоянному Бюро Парламента, что позиция в рамках Комиссии разделилась и что, де-факто, подготовлено два проекта доклада, которые не набирают необходимого количества голосов, требуемых для его утверждения. В результате разъяснений Юридического Управления, было констатировано, что отсутствие числа голосов, необходимого для утверждения доклада Комиссии, можно рассматривать как несуществование Доклада, и поэтому Парламенту нечего обсуждать.*

## 3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента

Регламент Парламента Республики Молдова, утвержденный законом № 797/1996, содержит несколько положений, регламентирующих надзорную функцию Парламента.

Для простоты мы разделили эти положения и нормы из Регламента Парламента на 4 крупные формы парламентского надзора, а именно:

### ***А. Надзор, осуществляемый постоянными, специальными и следственными комиссиями Парламента (ст.25–27, ст.31–36).***

**Постоянные комиссии** являются рабочими органами Парламента, создаваемыми им для осуществления деятельности Парламента. С одной стороны, члены Правительства и руководители других органов публичного управления имеют право участвовать в работе постоянных комиссий. Их оповещают о дате и времени проведения заседаний комиссий. Они могут выступать и отвечать на вопросы. С другой стороны, в случае принятия комиссией решения о приглашении на свое заседание членов Правительства и/или руководителей других органов публичного управления участие таковых является обязательным. Также, комиссия может приглашать на свои заседания заинтересованных лиц и специалистов из органов публичного управления и специализированных организаций, представителей заинтересованных сторон, а также специалистов Юридического управления Секретариата Парламента и секретариата постоянных комиссий. Они могут выступать на заседании комиссии и отвечать на вопросы.

Постоянные комиссии вправе создавать подкомиссии, определив их функции, состав и руководство. Председатель постоянной комиссии информирует Парламент об образовании подкомиссии. В случае образования **подкомиссии по осуществлению парламентского**

**контроля** над деятельностью органа публичной власти, ответственного перед Парламентом, она должна периодически информировать Парламент в пределах своих полномочий через профильную комиссию о деятельности этого органа.

В соответствии со ст.28 Регламента Парламента, в рамках Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку функционирует *подкомиссия по осуществлению парламентского контроля над деятельностью Службы информации и безопасности (СИБ)*. Председателем подкомиссии избирается представитель парламентской оппозиции. Подкомиссия проверяет соблюдение СИБ положений Конституции и законов, регламентирующих деятельность СИБ, рассматривает случаи нарушения Конституции и законов. Также, подкомиссия обеспечивает недопустимость политического вовлечения СИБ, осуществляет надзор за соблюдением СИБ законности, основных прав и свобод человека, демократического порядка в государстве и рассматривает случаи нарушения этих прав и свобод. Члены подкомиссии имеют доступ к секретной информации, могут запрашивать с согласия ее председателя секретную информацию, а также информацию о текущей деятельности СИБ, в каждом отдельном случае подписывая обязательство о неразглашении информации, составляющей государственную тайну, и неся ответственность в соответствии с законодательством.

Одной из задач постоянных комиссий является проведение **парламентских расследований**. Парламентское расследование является важным инструментом для осуществления парламентского контроля, реализуемого посредством одной из внутренних структур Парламента (может проводиться как посредством постоянных, так и следственных комиссий) в целях проверки работы Правительства или органов публичного управления. Эта деятельность завершается составлением доклада и информированием Парламента, у которого будет возможность принять решение по предмету расследования.

Таким образом, любая постоянная комиссия в пределах своей компетенции может начать расследование деятельности органов публичного управления. Для получения согласия комиссия должна представить заявление в письменном виде, утвержденное большинством голосов ее членов, в котором указываются предмет расследования, его цель, необходимые для этого средства и срок представления Парламенту доклада комиссии. Председатель Парламента представляет заявление на утверждение Постоянного бюро и сообщает комиссии об утверждении или отклонении заявления.

Для проведения расследования постоянная комиссия может пригласить для слушаний любое должностное лицо, кроме представителей судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования для представления сведений, могущих нанести вред правильности рассмотрения дел в суде и/или тайне уголовного преследования. Лица, приглашенные для беседы, вызываются не менее чем за 3 дня до этого. Явка на беседу обязательна. Регламент предусматривает, что не разрешается задавать вопросы относительно личной жизни данного лица или его семьи. Во время беседы приглашенные лица могут отказаться от дачи показаний, если заданные им вопросы в соответствии с законом являются государственной тайной. Отказ приглашенного отвечать доводится до сведения Парламента, который принимает решение на закрытом заседании. Если при обсуждении доклада комиссии выявлены серьезные нарушения в деятельности отдельных государственных должностных лиц, избранных или назначенных Парламентом, последний может потребовать отстранения их от должности.

Расследование завершается докладом комиссии. Обсуждение доклада относится к исключительной компетенции Парламента, который рассматривает его на своем пленарном заседании. Несмотря на то, что Регламент Парламента четко этого не предусматривает, исходя из парламентской практики, после рассмотрения докладов, Парламент принимает решения с определенными выводами, которые представляются компетентным органам.

Парламент может создавать также **специальные комиссии**. Цель создания специальной комиссии указывается в постановлении о создании соответствующей комиссии. Тем же постановлением устанавливаются персональный состав комиссии, предложенный Постоянным бюро, а также срок представления доклада комиссии. При создании и осуществлении деятельности специальной комиссии применяются соответствующим образом положения Регламента Парламента, касающиеся постоянных комиссий.

Кроме того, по требованию парламентской фракции или группы депутатов, составляющей не менее 5% избранных депутатов, Парламент может принять постановление о создании **следственной комиссии**. Следственная комиссия вызывает в качестве свидетеля любое лицо, располагающее информацией о каком-либо факте или обстоятельстве, которое может оказать помощь в расследовании дела. По требованию следственной комиссии любое лицо, имеющее какое-либо доказательство или располагающее каким-либо средством для доказательства, обязано предъявить их комиссии. Учреждения и организации в соответствии с законом обязаны оказывать содействие следственной комиссии. В случае, если для разъяснения некоторых фактов или обстоятельств в целях установления истины необходимо привлечь экспертов, следственная комиссия решает вопрос о проведении экспертизы. Следственная комиссия не может осуществлять уголовное преследование, являющееся в соответствии с законом компетенцией органов уголовного преследования и судебных инстанций, общее правило и для большинства европейских парламентов. Процедурные правила, которым следует следственная комиссия, аналогичны процедурным правилам постоянной комиссии, проводящей парламентское расследование. Различием между этими типами парламентских расследований является предмет расследования. Следственная комиссия может проводить расследование любой сферы деятельности, в то время как постоянные комиссии могут проводить расследования только в пределах специализированной области комиссии.

#### *Основные выводы из проведенных интервью*

Парламентская практика в Республике Молдова не богата инициированием парламентских расследований, ни постоянными комиссиями, ни формированием следственных комиссий. В большинстве случаев образованные следственные комиссии не доводили свою работу до конца, а представленные доклады и выводы носили больше политический окрас. **Парламентское расследование должно быть хорошо регулируемым институтом с точки зрения законодательства и представлять собой эффективный инструмент парламентского контроля**, без политических коннотаций.

В настоящее время аспекты, касающиеся деятельности следственных комиссий, регулируются весьма неопределенно. **Было бы уместно конкретизировать полномочия следственной комиссии при сборе данных в случае существующих уголовных дел**. Сейчас следственные органы не предоставляют никакой информации, аргументируя это тайной следствия, поэтому расследование какой-либо парламентской следственной комиссии часто неэффективно.

Также, существует проблема неопределенно сформулированных ответов опрашиваемых лиц, которые освобождены от любой ответственности за недостоверную информацию. Часто случается, что запрашиваемая информация, предоставляется органами публичной власти с превышением сроков, указанных комиссией.

Последняя следственная комиссия, созданная в 2016 году, установила возникновение новой практики, непредусмотренной Регламентом Парламента, а именно, практики, в которой члены комиссии разработали два доклада, но не один из них не был утвержден Парламентом (Смотри Примечание к таблице о комиссиях, образованных Парламентом в 2016 году). В заключение, **было бы целесообразно четко указать в Регламенте Парламента, что в рамках**

*следственных комиссий не могут разрабатываться и утверждаться альтернативные доклады*, что в доклад могут быть включены только отдельные мнения некоторых её членов.

**Слушания** – механизмы сбора информации, используемые впоследствии в процессе рассмотрения проектов законов, надзоре и контроле за деятельностью Правительства, в том числе министерств, в процессе внедрения политик, имеющих важное значение для общества.

Регламент Парламента содержит общие нормы, касающиеся парламентских слушаний, их типов, процедур проведения публичных слушаний и т. д. Из содержания норм следует, что парламентские слушания могут проводиться непосредственно Парламентом, а также парламентскими комиссиями, но не ясно, в каких случаях слушания проводятся комиссией, а в каких непосредственно Парламентом.

Как правило, слушания являются важным механизмом в работе парламентских комиссий. В связи с этим, *было бы целесообразно прояснить и прямо указать в Регламенте Парламента основную роль парламентских комиссий в проведении парламентских слушаний*.

В настоящее время, в рамках постоянных комиссий разрабатываются планы действий<sup>8</sup>, которые помимо основной деятельности по рассмотрению и подготовке проектов законодательных актов, предполагают и действия, связанные с аспектами парламентского контроля. Как правило, планируются публичные слушания по рассмотрению определенных субъектов и вопросов, присущих сфере каждой парламентской комиссии, а также слушания по вопросам внедрения законов.

Целесообразно проводить различия между формами слушаний, а именно:

- законодательные слушания;
- надзорные и
- следственные слушания (проводимые в ходе парламентского расследования)<sup>9</sup>.

Цель **законодательного слушания** заключается в разработке или изменении проекта закона таким образом, чтобы извлечь пользу из имеющейся экспертизы и отразить общественный интерес.

В соответствии со ст.491 Регламента Парламента, ответственная постоянная комиссия обеспечивает проведение с заинтересованными сторонами публичных консультаций по проектам законодательных актов и законодательным предложениям посредством организации публичных обсуждений и слушаний, других консультационных процедур, установленных законодательством о прозрачности процесса принятия решений. Под «публичным слушанием» согласно ст. 2 Закона № 239 от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений понимают встречу, в рамках которой органы публичной власти, подпадающие под действие указанного закона, консультируются с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами по поводу обсуждаемого проекта решения.

Исходя из положений ст.11 этого закона и п.23 Постановления Правительства № 967 от 9 августа 2016 года о механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений, публичные слушания представляют собой один из способов публичного консультирования, выбранным каждым органом публичной власти в отдельности, наряду с

8 План действий Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку на 2017 год, [www.parlament.md](http://www.parlament.md)

9 Руководство по проведению публичных слушаний, разработанное в 2012 году ПРООН, автор Франклин де Вриз.

другими способами, такими как: публичное обсуждение, опрос общественного мнения, референдум, запрашивание мнений экспертов в соответствующей области, создание постоянных или специальных рабочих групп с участием представителей гражданского общества.

**Надзорные слушания** рассматривают деятельность Правительства, в том числе министерств, в частности порядок, в котором ими применяются законы, а также качественные показатели правительственных служащих в управлении профессиональных обязанностей.

В ходе **следственных слушаний** расследуются подозрения в нарушении законодательства, оскорбительных действиях или ненадлежащем поведении властей при исполнении ими своих служебных обязанностей. Следственные слушания организуются специальными следственными комиссиями, созданными Парламентом для расследования конкретного вопроса или постоянными комиссиями, которые могут проводить соответствующие расследования в рамках своей обычной деятельности.

Как отмечалось выше, любая постоянная комиссия в пределах своей компетенции может начать расследование деятельности органов публичного управления. Для проведения расследования постоянная комиссия может пригласить для слушаний любое должностное лицо. Лица, приглашенные для беседы, вызываются не менее чем за 3 дня до этого.

#### *Основные выводы из проведенных интервью*

Публичные слушания представляют собой важный инструмент в работе Парламента и парламентских комиссий, но используется довольно редко, зачастую формально, без какой-либо конечной цели и какого-либо результата.

В ходе интервью, председатели постоянных комиссий сообщили о наличии планов деятельности комиссий, в которых предусмотрено проведение парламентских слушаний. На официальном сайте Парламента мы идентифицировали только План действий Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку на 2016 год, в задаче № 2 которого указана организация и осуществление комиссией парламентского контроля, определено 16 действий, с указанием ответственных лиц и сроков реализации.

При подготовке и проведении слушаний, комиссии сталкиваются с рядом трудностей. Даже на начальном этапе возникают проблемы организационного характера. При проведении слушаний вопросы отчитывающимся учреждениям, а также заключительные рекомендации подготавливаются консультантом комиссии. Этот же консультант занимается организационными моментами, техническим обустройством зала, обеспечивая стульями, водой и т. д. У консультантов комиссий уходит много времени и сил на подготовку публичных слушаний. **Необходимо урегулировать и разъяснить организационные моменты, определить лиц и/или подразделения Парламента, ответственные за подготовку слушаний.** В этом же контексте, обращаем внимание на отсутствие в Парламенте специальных помещений, в которых можно было бы изучать доклады и информацию секретного характера, таких, как например, в Германии или Румынии.

В целом, **необходимо внести ясность в том, что касается лиц и роли субъектов, задействованных в парламентском надзоре, от консультанта до депутата, от этапа планирования парламентского контроля до его завершения.**

Самым затруднительным этапом является результат публичных слушаний и внедрение рекомендаций. Как правило, ни парламентским комиссиям, ни Парламенту неизвестно, какие рекомендации были выполнены, а какие нет, причины, по которым они не были выполнены.

В европейской демократии укоренилась практика публиковать на web-странице Парламента всю информацию, касающуюся внедрения рекомендаций, вытекающих из парламентских слушаний. Одна из практик касается запроса парламентской комиссией реакции, в письменной форме, со стороны Правительства по вопросу рекомендаций, сформулированных в результате парламентского надзора. В независимости от реакции и позиции Правительства, она публикуется на web-странице Парламента. Комиссии европейских парламентов могут запрашивать и мнение публичных учреждений, фигурирующих в докладах заслушанных комиссией.

Приоритетным направлением является и *разъяснение роли пленарных заседаний Парламента в процессе проведения парламентских слушаний*. Несмотря на преимущества и недостатки, было бы целесообразно, все же, рассмотреть возможность *введения правила, согласно которому все рекомендации, вытекающие из парламентского контроля (например, слушания в комиссии), были бы окончательно утверждены на пленарном заседании Парламента*. Также, в духе демократии было бы целесообразно *один день в месяц отвести непосредственно слушаниям на пленарных заседаниях Парламента*.

### ***В. Надзор, осуществляемый депутатами (ст. 112–119, ст. 122–125)***

В Парламенте Республики Молдова право депутатов осуществлять надзор осуществляется в различных формах. С этой целью, депутаты используют различные инструменты, включая *письменные вопросы, устные вопросы, запросы*. Эти инструменты надзора практикуются индивидуально каждым депутатом. Другие инструменты, такие как *простая резолюция и резолюция о выражении вотума недоверия* практикуются депутатами совместно, их минимальное количество, необходимое для инициирования такого рода процедур, четко установлено законом.

Вопросы и запросы являются наиболее распространенными формами парламентского контроля над Правительством и органами публичного управления, которые часто используются депутатами парламентской оппозиции.

***Вопросы***, адресованные членам Правительства или руководителям других органов публичного управления, касаются запроса депутатами информации о каких-либо неизвестных им фактах, подтверждении или опровержении каких-либо фактов, разъяснении определенных фактов, действий, которые будут предприняты по определенной затронутой проблеме и т. д. В соответствии с регламентом Парламента депутаты не могут обращаться с вопросами к:

- Президенту Республики Молдова;
- представителям судебных властей;
- представителям органов местного публичного управления;
- с вопросами личного характера;
- преследующими исключительно цель получения юридической консультации;
- приводящими к вмешательству в осуществление правосудия и уголовного преследования;
- касающимися деятельности лиц, не являющимися членами Правительства или руководителями других органов публичного управления.

В четверг, за исключением последнего четверга месяца, последний час работы Парламента отводится для вопросов. Каждый депутат может обратиться с вопросами к членам Правительства или руководителям других органов публичного управления. На одном пленарном заседании депутат может обратиться не более чем с двумя вопросами. Задавая вопрос, депутат должен уточнить, желает он получить ответ в письменной форме или устно на пленарном заседании. Подразделение Секретариата Парламента, ответственное за обеспечение пленарных заседаний, регистрирует вопросы и передает их органам или лицам, которым они адресованы.

Если ответ потребован в устной форме, он дается на следующем пленарном заседании в рамках часа Правительства. Если ответ потребован в письменной форме, он дается в 15-дневный срок. Если вопросы адресованы присутствующему в зале официальному лицу, он может ответить на каждый вопрос незамедлительно или заявить о даче ответа на следующем пленарном заседании в рамках часа Правительства, либо что ответит в письменной форме в течение 15 дней. Если депутат, потребовавший устного ответа на свой вопрос, отсутствует в зале заседаний Парламента, ответ ему дается в письменной форме.

Регламент Парламента регулирует и некоторые процедурные вопросы, касающиеся времени, отведенного для вопросов. Таким образом, оно не должно превышать 2 минут, а время, отведенное для каждого устного ответа, не должно превышать 3 минут. Если лицо, задавшее вопрос, не удовлетворено полученным ответом, ему предоставляется одна минута для реплики. Кроме того, если время, отведенное для вопросов и ответов, превышает установленное, председательствующий на заседании переносит часть вопросов и ответов на следующее заседание.

**Запрос** является механизмом, представляющим собой заявление депутата, адресованное Правительству, в котором испрашиваются объяснения по некоторым аспектам деятельности Правительства, касающимся внутренней или внешней политики.

Зачастую, на практике, вопросы путают с запросами, а депутаты, обращаясь к Правительству, озаглавливают свои вопросы как запросы. Разница между ними заключается в том, что запросы представляют собой метод парламентского контроля, который может привести к ответственности Правительства. Таким образом, автор запроса может потребовать от Парламента обсуждения на пленарном заседании ответа на запрос, представив в связи с этим резолюцию. Разумеется, чтобы затронуть ответственность Правительства, резолюция должна касаться существенных аспектов и проблем деятельности Правительства, а не каких-то нарушений на уровне какого-либо министерства или службы.

Запрос может быть адресован депутатом как Правительству в целом, так и любому его члену. Это следует из положений Регламента Парламента, согласно которому присутствие членов Правительства, которым адресованы запросы, на заседании Парламента, посвященном запросам, является обязательным.

Что касается подачи и рассмотрения запросов, они подаются в письменной форме, должны быть четко сформулированы, не содержать пространных объяснений и предусматривать форму ответа. Запросы оглашаются и представляются Председателю Парламента, который распоряжается о передаче их Премьер-министру. Если ответ на запрос испрашивается в письменной форме Правительство должно дать ответ не позднее чем в 15-дневный срок.

*Основные выводы после проведенных интервью*

В ходе проведенных с депутатами интервью, они подчеркивают проблему запоздалых или формальных ответов, а иногда и отсутствия со стороны органов публичного управления ответов на вопросы и запросы депутатов. Такое положение дел обезоруживает и обескураживает депутатов.

Вывод, следующий из этих интервью, заключается в том, что **Регламент Парламента следует пересмотреть в целях повышения эффективности вопросов и запросов как инструментов парламентского контроля**. В качестве решения в законодательстве могут быть определены механизмы повышения ответственности лиц, принимающих решения, компетентных органов в процессе сбора данных депутатами, а том числе установлена **ответственность за игнорирование или предоставление формальных ответов на вопросы и запросы депутатов**.

Также, из бесед с депутатами и председателями парламентских комиссий, преимущественно из оппозиции, один из аспектов, касающихся ответов на вопросы относится к присутствию министров и Премьер-министра в Парламенте, чтобы ответить депутатам. Несмотря на то, что никаких статистических данных в связи с этим нет, опрошенные депутаты отметили, что на заседания Парламента приходят в основном заместители министров или руководители управлений.

В этом же контексте, примечательно, что практика большинства европейских государств демонстрирует, что министр является тем, кто должен на заседаниях Парламента отвечать на вопросы депутатов. Заместители министров или руководители управлений могут им только помогать. Также, во всех европейских странах существует обязательство периодического заслушивания Премьер-министра Парламентом. Он может предстать перед депутатами один раз в неделю (Великобритания и большинство европейских государств), один раз в две недели, либо один раз в месяц (Словения и Дания).

В настоящее время, несмотря на то, что Регламент Парламента предусматривает обязательство Премьер-министра представлять Парламенту один раз в сессию и один раз в год доклад о своей деятельности, эти нормы не соблюдаются. Интервьюируемые депутаты отметили, установленную Парламентом практику, когда депутаты требуют присутствия Премьер-министра на заседании Парламента, это требование выставляется на голосование и отклоняется Парламентом. По их мнению, такие вопросы не должны выставляться на голосование, а **Премьер-министр должен являться в Парламент в соответствии с обязательными нормами Регламента Парламента, который четко должен предусматривать периодичность явки Премьер-министр в Парламент**.

**Резолюции** являются законодательными актами Парламента, которые отражают его позицию по определенному обсуждаемому вопросу. Как было отмечено выше, Парламент может принять резолюцию, в которой отражает свою позицию по определенному вопросу, составляющему предмет запроса. Законодательством предусмотрены две категории резолюций: простая резолюция и резолюция о выражении вотума недоверия.

**Простая резолюция**, в рамках механизмов парламентского контроля, представляет собой акт Парламента, который отражает его позицию по определенному вопросу внутренней или внешней политики либо по определенному вопросу, составляющему предмет запроса. Посредством резолюции Парламент обращает внимание на отклонения в политике Правительства в определенной области, либо на несоответствие его позиции с позицией Законодательного органа. С момента принятия Парламентом резолюций и их опубликования в

Официальном Мониторе Республики Молдова, они становятся обязательными для Правительства или других органов публичной власти, которых они касаются, под угрозой принятия резолюции о выражении вотума недоверия.

С точки зрения процедуры, резолюция может быть инициирована не менее чем 15 депутатами. Резолюция, которая должна состоять из мотивирующей и постановляющей части, представляется председательствующему на пленарном заседании Парламента. Председательствующий на заседании доводит ее до сведения Парламента, который устанавливает дату ее обсуждения, и распоряжается о немедленной передаче ее Правительству и раздаче депутатам. Резолюция рассматривается в день, установленный Постоянным бюро, но не позднее 14 рабочих дней со дня ее подачи и сопровождается заключением постоянной профильной комиссии, которое дается в срок до 7 рабочих дней со дня подачи резолюции. Обсуждение резолюции начинается с представления доклада Правительства. Резолюции принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

#### *Основные выводы из проведенных интервью*

По мнению опрошенных депутатов, несмотря на то, что Регламент Парламента регулирует институт резолюций, **было бы целесообразно улучшить процедуры, касающиеся резолюций в целях повышения их эффективности.** Например, было отмечено отсутствие четкого срока рассмотрения и обсуждения резолюции. Ведь, на данный момент, данный срок выставляется на голосование. Также, отмечается отклонение в ходе обсуждений от предмета резолюции к другим темам на заседаниях Парламента.

Кроме того, в Регламенте Парламента необходимо уточнить роль Юридического Управления Секретариата Парламента при рассмотрении резолюций. Ведь, в настоящее время, согласно опросам депутатов и подразделений Секретариата Парламента, несмотря на отсутствие регулирующих норм, по указанию Председателя Парламента, Главное юридическое управление проводит юридическую экспертизу представленных Парламенту резолюций, анализируя, содержат ли эти резолюции необходимые элементы для представления и рассмотрения их Парламентом.

Один из опрошенных председателей одной из парламентских фракций предложил, чтобы парламентским фракциям тоже было предоставлено право подачи резолюций, так как на данный момент согласно Регламенту Парламента это право может быть осуществлено только не менее чем 15 депутатами.

**Резолюция о выражении вотума недоверия** представляет собой отзыв доверия Парламента, оказанного Правительству при наделении его полномочиями. Обсуждение и принятие резолюции о выражении вотума недоверия основывается на политической ответственности Правительства перед Парламентом, вследствие чего Правительство теряет доверие парламентского большинства, и в результате, политическую власть. Политическая ответственность Правительства касается как его деятельности, в целом, так и деятельности каждого члена в отдельности, обеспечивая тем самым правительственное единство. Отметим, что институт резолюции о выражении вотума недоверия являет собой последнюю ступень в построении отношений между Парламентом и Правительством и, как правило, к ней прибегают только тогда, когда все другие средства претерпели неудачу.

Резолюция о выражении вотума недоверия Правительству может быть подана не менее чем одной четвертью избранных депутатов. Резолюция о выражении вотума недоверия Правительству составляется и подается в соответствии с процедурой, установленной для простой резолюции. Таким образом, резолюция о выражении вотума недоверия, которая должна

состоять из мотивирующей и постановляющей части, представляется председательствующему на пленарном заседании Парламента. Председательствующий на заседании доводит ее до сведения Парламента, который устанавливает дату ее обсуждения, и распоряжается о немедленной передаче ее Правительству и раздаче депутатам.

Резолюция о выражении вотума недоверия Правительству представляется для обсуждения в первый день пленарного заседания недели, следующей после даты подачи. Обсуждение резолюции о выражении вотума недоверия начинается с представления доклада Правительства. Резолюции о выражении вотума недоверия принимаются большинством голосов присутствующих депутатов. В случае отклонения резолюции о выражении вотума недоверия Правительству подписавшие ее депутаты не могут подать на той же сессии новую резолюцию с той же мотивировкой. В случае принятия резолюции о выражении вотума недоверия премьер-министр не позднее чем в трехдневный срок представляет Президенту Республики Молдова заявление об отставке Правительства.

*Резолюция о выражении вотума недоверия в случае принятия на себя ответственности Правительством.* Правительство может принять на себя ответственность перед Парламентом по определенной программе, заявлению общеполитического характера либо проекту органического или ординарного закона. Принятие на себя политической ответственности перед Парламентом заявляется в постановлении Правительства, которое представляется в тот же день Парламенту с приложением текста программы, заявления общеполитического характера или проекта закона. Председатель Парламента незамедлительно распоряжается о раздаче текста постановления и сопутствующих материалов депутатам.

Если в течение 72 часов с момента принятия на себя ответственности Правительством не менее 1/4 избранных депутатов не подали резолюцию о выражении вотума недоверия Правительству или если поданная резолюция о выражении вотума недоверия отклонена, тогда программа, общеполитическое заявление или проект закона считаются принятыми и становятся обязательными для исполнения Правительством. В случае подачи резолюции о выражении вотума недоверия Правительству она подлежит обсуждению в соответствии с положениями Регламента Парламента, касающимися резолюции о выражении вотума недоверия.

### **С. Осуществление парламентского контроля над исполнением законов (ст. 111)**

Контроль со стороны депутатов и структур Парламента за порядком внедрения законов и эффективностью их применения, является одним из приоритетов парламентского контроля над органами публичного управления. Отсутствие такого рода контроля, либо его неэффективность, является одной из основных причин неприменимости законов и противоречивого характера нормативных актов в нескольких областях.

В Регламенте Парламента содержится всего лишь одна статья, касающаяся парламентского контроля над принятым законодательством, озаглавленная «Осуществление контроля и представление докладов об исполнении законов». Таким образом, контроль за исполнением закона (опубликование в установленные сроки, организация изучения положений закона и т. д.) компетентными органами и лицами, а также определение эффективности действия закона возлагаются на профильную постоянную комиссию, которой помогает Юридическое управление Секретариата Парламента, другие комиссии, образованные Парламентом в этих целях. В результате проведенного контроля парламентская комиссия дает рекомендации Правительству и/или другим органам публичной власти и в случае необходимости представляет Парламенту доклад об исполнении закона по истечении 6 месяцев со дня вступления его в

силу. В тексте закона Парламент может сократить или продлить срок представления доклада об исполнении закона.

***Норм, содержащихся в ст.111 Регламента недостаточно для обеспечения Парламентом эффективного контроля над законодательством. Необходимо разработать и применить процедуры, которые упорядочивали бы этапы проведения парламентского контроля.***

Этими процедурами должны учитываться:

- a) международные стандарты для работы Парламента (то есть, стандарты, рекомендованные МПС);
- b) международный бенчмаркинг (сравнение с функцией парламентского контроля других парламентов);
- c) внутренние реалии (формы контроля, административная традиция, общественно-политическая ситуация, повестка европейской интеграции).

Процедуры по данному вопросу должны включать следующее:

- основные этапы оценки;
- критерии отбора законодательных актов, подлежащих оценке;
- отбор моделей оценки публичных политик;
- определение показателей оценки;
- период оценки;
- цели и задачи оценки;
- установление органов публичной власти, внедряющих закон, подверженный оценке, группы воздействия и вовлеченных в процесс оценки сторон;
- сбор и анализ информации, и выявление источников информации;
- организация процесса оценки, ответственность каждого субъекта (Парламент, постоянная или специальная комиссия, комиссия, специально созданная для оценки и специальное подразделение);
- другие положения.

Нормы, регулирующие законодательный парламентский контроль, содержатся в Законе № 780 от 27 декабря 2001 года о законодательных актах. Статьи 50 и 51 закона касаются пересмотра законодательных актов, который состоит в анализе их содержания с целью оценки их правовой эффективности на соответствующем этапе развития общественных отношений. Пересмотр проводится специализированными органами Парламента и другими органами, ответственными за систематизацию законодательства. Пересмотр законодательных актов осуществляется с периодичностью не реже одного раза в 2 года. В результате пересмотра могут представляться предложения об изменении и дополнении законодательных актов с целью приведения их в соответствие с требованиями жизни. Далее указаны этапы пересмотра законодательных актов, а именно:

- a) определение фонда актов, требующих анализа, и группировка их по тематике;
- b) рассмотрение каждого акта в отдельности с точки зрения:
  - актуальности и эффективности;

- наличия параллелизма или противоречий с другими законодательными актами;
- наличия пробелов в их положениях;
- возможности объединения разрозненных норм;
- определения устарелого характера акта или некоторых его положений.

### *Основные выводы из проведенных интервью*

В отсутствие четких, подробных и единообразных процедур проведения ex-post анализа законодательства этот парламентский инструмент анализа не используется парламентскими комиссиями. Данный факт также был изложен в интервью с председателями постоянных комиссий.

*В данном контексте, считаем необходимым урегулировать в Регламенте Парламента процедуру ex-post анализа законодательства, которую можно подробно описать в какой-то методологии, которая может быть утверждена Постоянным бюро Парламента.*

В случае организации ex-post контроля законов необходимо: разъяснить роль субъектов, участвующих в этом процессе; разработать перечень критериев оценки, которые могут быть общими или специальными (например, бюджетная сфера); указать сроки, в которые инициируется анализ (есть законы, которые оказывают влияние в течение 3–5 лет, но есть и законы, которые окажут влияние только через 10 лет); описать, что следует после ex-post анализа законодательства.

Европейская практика различает 2 способа ex-post анализа: *юридический анализ и анализ воздействия*. Что касается юридического анализа, он преследует принятие всех нормативных актов для исполнения и внедрения закона, анализирует, возникли ли или нет определенные правовые дисфункции при применении закона на практике, выступали ли нормы закона предметом каких-либо обжалований или тяжб в судебных инстанциях. Вторым оцененный аспект связан с воздействием закона, его эффективностью, достиг ли закон своей цели и установленных задач или нет. Если в первом случае юридический анализ может быть проведен юридическим подразделением Парламента, то во втором случае анализ воздействия осуществляется профильными парламентскими комиссиями.

*В нашем случае, анализ законности мог бы проводиться либо Главным юридическим управлением, либо специализированным подразделением новообразованным в рамках Секретариата Парламента.*

Одним из аспектов, непосредственно связанных с последующей оценкой закона и отмеченных опрошенными депутатами, является срочное или приоритетное принятие законопроектов, которые зачастую вызывают серьезные проблемы при внедрении будущих законов. Из опросов следует, что Правительство приходит с такими инициативами в конце сессии, перед каникулами Парламента. Так как время поджимает, Законодатель в спешке рассматривает и голосует за эти законопроекты, а депутаты не успевают проанализировать эти законодательные инициативы.

Одним из решений, четко указанным одним из опрошенных депутатов, было бы, чтобы Правительство, перейдя в Парламент с приоритетным законопроектом, изначально пришло бы и с проектом Постановления Правительства о внедрении будущего закона. Тогда, когда закон вступит в силу, будет утверждено и Постановление Правительства. Другим решением было бы решение схожее с практикой Хорватии: приоритетный закон обсуждается в первом чтении, затем Парламент ведет обсуждение с Правительством и принимает закон во втором

чтении только, если Правительством разработало проект Постановления Правительства для внедрения закона. В противном случае, законопроект будет рассмотрен позже.

Несмотря на то, что национальное законодательство (ст. 111 закона № 797/1996 об утверждении Регламента Парламента и ст. 50 закона № 780/2001 о законодательных актах) предусматривает, что парламентский надзор осуществляется один раз в полгода (законность) и в 2 года (эффективность), на практике эти положения не функционируют. В Великобритании, Правительство, через ответственное отраслевое министерство представляет Парламенту меморандум о внедрении законов каждые 3–5 лет с момента их принятия.

В некоторых рекомендациях, сформулированных в ходе интервью, **особое внимание уделяется созданию системы, позволяющей в начале каждой сессии принять перечень законов, которые будут оцениваться комиссиями.** Данный перечень, доведенный до сведения общественности, позволит гражданскому обществу участвовать в оценке отдельных законов.

Как в беседах с депутатами, так и в беседах с консультантами парламентских комиссий, констатируется ограниченный потенциал парламентских комиссий в проведении ex-post анализа законодательства. В целях укрепления потенциала парламентских комиссий, консультантов комиссий, а также депутатов, **в течение определенного времени, проведение оценка законодательства может быть передано внешним институтам.** С этой целью Парламент мог бы, либо предусмотреть при утверждении своего собственного бюджета финансовые ресурсы для заключения контрактов на внешний подряд, предназначенных непосредственно для парламентского надзора, либо просить о помощи международных доноров.

#### ***D. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления (ст.127–128)***

Один раз в течение сессии Парламент заслушивает Правительство по вопросам его деятельности. По предложению Постоянного бюро, постоянных комиссий или парламентских фракций Парламент инициирует слушания и по другим вопросам, имеющим важное общественное значение (ст.126). Ежегодно в апреле Правительство представляет на пленарном заседании Парламента годовой отчет о своей деятельности (ст.127). Другие органы, которые обязаны представлять годовые отчеты на пленарных заседаниях Парламента, представляют их в сроки, предусмотренные действующим законодательством (ст.128).

Вопреки тому, что Регламент Парламента не содержит много положений, касающихся процедур парламентских слушаний, он предусматривает, что дата и процедура проведения слушаний устанавливаются и доводятся до сведения депутатов и Правительства Парламентом. Что касается годового отчета Правительства, в Регламенте указано только то, что отчет раздается депутатам не позднее чем за 10 дней до пленарного заседания, на котором он будет заслушан, и что отчет Правительства представляется Премьер-министром. В случае заслушивания отчетов других органов публичного управления, Постоянное бюро включает в проект повестки дня заслушивание соответствующих отчетов не позднее чем в 30-дневный срок со дня представления в Парламент.

#### *Основные выводы из проведенных интервью*

При наличии неполных и поверхностных норм в отношении отчетов, данная деятельность, как правило, является формальной. Об этом нам сообщили в ходе интервью и председатели парламентских комиссий. С их слов, отчеты органов публичного управления не подвергаются тщательному рассмотрению в рамках парламентских комиссий. Более того, Парламент не

всегда прибегает к обсуждению отчетов на пленарных заседаниях, которые по закону обязательны для слушаний и обсуждений. Например, исходя из ст. 29 ч. (3) Закона № 52 от 3 апреля 2014 года о Народном адвокате (Омбудсмене), годовой доклад о соблюдении прав и свобод человека в Республике Молдова заслушивается на пленарном заседании в 60-дневный срок со дня его представления. Как нами было отмечено ранее в данном исследовании, вот уже более 7 лет доклад Омбудсмана не представляется и не заслушивается на пленарных заседаниях Парламента. Что касается отчетов других органов публичного управления, так как законодательством не предусмотрено обязательство их обсуждения Парламентом, они передаются Парламенту только в информативных целях.

Что касается заслушивания Правительства, как правило, оно проходит при закрытии сессий и представляет собой отчет об успехах и результатах деятельности Правительства. В Литве, Правительство представляет отчет пленарному заседанию Парламента вместе со всеми министрами, которые отвечают на все адресованные им вопросы. Также в Литве, отчет передается и обсуждается в рамках парламентских комиссий, затем в Парламенте проводится еще одно пленарное заседание, на котором обсуждаются отчет и мнение парламентской комиссии, после чего принимается резолюция (эта практика также подтверждается в Великобритании).

Несмотря на то, что Правительство и органы публичного управления передают свои отчеты Парламенту, последний не способен их изучить и проанализировать. В действующей законодательной базе четко не указано, что происходит с отчетом, представленным Парламенту, раздается ли он комиссиям, Главному юридическому управлению, анализируется или нет парламентскими комиссиями и т. д.

Доклады независимых учреждений содержат полезную для парламентского контроля информацию. Существует ряд докладов, по вопросу которых парламентские комиссии могут проводить больше публичных слушаний, касающихся определенных субъектов и проблем, на которые ссылаются соответствующие доклады. Среди них можно отметить доклад Омбудсмана и отчеты Счетной Палаты.

Что касается доклада Омбудсмана, европейская практика показывает, что этот доклад либо обсуждается одной комиссией, либо 3–4 комиссиями, а в Люксембурге этот доклад обсуждается всеми парламентскими комиссиями. Как правило, в результате обсуждений комиссии разрабатывают резолюцию, которая затем утверждается на пленарном заседании Парламента. В Испании все слушания по докладом в парламентских комиссиях публикуются на сайте.

В любом отчете, разработанном Счетной Палатой формулируются рекомендации Парламенту, Правительству и другим органам публичного управления. Хотя, много рекомендаций Счетной Палаты касаются изменения законодательства, в действительности реальные результаты не выявляются. Кроме того, нет эффективных механизмов наказания субъектов, не соблюдающих рекомендации, содержащиеся в отчетах Счетной Палаты. Здесь вновь возникает проблема способности парламентской комиссии анализировать и изучать отчеты, а также проводить мониторинг рекомендаций, указанных в отчетах. Парламент не способен отслеживать, внедряются или нет рекомендации Счетной Палаты. Одним из публично обсуждаемых решений и поддержанных некоторыми опрошенными лицами, является создание Парламентом отдельной комиссии, ответственной за Счетную Палату. Эта отдельная комиссия должна заниматься только Счетной палатой и бюджетом.

Одно из предложений, полученных в результате интервью, указывает на необходимость одновременного рассмотрения в Парламенте двух отчетов: отчета Счетной палаты об исполнении бюджета и отчета Правительства об исполнении бюджета. Эти отчеты должны рассматриваться вместе, так как речь идет об управлении публичными финансами.

## IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### 4.1. Заключение

В результате вышеизложенного, можно сделать следующие основные выводы по данному докладу:

1. Несмотря на то, что законодательство Республики Молдова предусматривает больше инструментов и форм парламентского контроля, Парламент, его рабочие органы и депутаты не в полной мере используют эти конституционные рычаги для осуществления подлинного парламентского контроля.
2. Парламентскому контролю часто препятствует неполная законодательная база, поскольку надзорные полномочия Парламента не определены должным образом, а рабочие процедуры по осуществлению парламентского контроля описаны нечетко.
3. Вопросы и запросы депутатов, в качестве инструментов парламентского контроля, зачастую неэффективны, поскольку ответы являются неполными, уклончивыми, формальными и зачастую предоставляются с превышением установленного срока.
4. Несмотря на то, что Регламент Парламента предусматривает обязательство Премьер-министра представлять Парламенту отчет о своей деятельности один раз в сессию и один раз в год, в 2016 году эти нормы не были соблюдены.
5. Отсутствие законодательной базы, касающейся привлечения к (административной или уголовной) ответственности лиц, принимающих решения, предоставляющих недостоверную, неполную или ошибочную информацию депутатам, Следственным комиссиям ведет к невозможности надлежащей реализации их мандата.
6. Отсутствие исчерпывающих норм, касающихся процедур парламентских слушаний, таких как:
  - типы слушаний и условия их инициирования;
  - описание ситуаций, в которых слушания проводятся парламентскими комиссиями и/или непосредственно на пленарных заседаниях Парламента;
  - завершение парламентских слушаний, включая мониторинг, сформулированных рекомендаций.
7. Отсутствие в Парламенте специальных помещений, в которых можно было бы изучать отчеты и информацию секретного характера.
8. Из-за отсутствия нормативной базы и механизма мониторинга, в результате публичных слушаний Парламент и парламентские комиссии не знают точно, какие рекомендации не были внедрены.
9. Законодательные положения, касающиеся обязательства некоторых органов публичного управления (Генеральная Прокуратура, Счетная Палата и т. д.) представлять Парламенту отчеты, являются неполными, а в некоторых ситуациях вообще не описаны, как например:
  - содержание и форма отчета, представленного Парламенту;
  - не ясно, где заслушиваются эти отчеты (на пленарном заседании парламента и/или в рамках парламентских комиссий);
  - ответственное лицо и способ мониторинга рекомендаций, сформулированных по вопросу отчета и т. д.

10. Отсутствует ex-post анализ законодательства, учитывая полное отсутствие законодательной базы в данной части, что существенно ограничивает возможность проведения подлинного парламентского контроля за исполнением законов.

## 4.2. Рекомендации

1. Описать в Регламенте Парламента и других нормативных актах, в том числе внутренних, четкую процедуру парламентского контроля, охватывающую все аспекты его проведения (слушания, резолюции, следственные комиссии и т. д.).
2. Пересмотр законодательной базы в целях повышения инструмента вопросов и запросов, установив законодательные механизмы повышения ответственности лиц, принимающих решения, компетентных органов, в том числе ответственности за игнорирование или представление формальных ответов на вопросы и запросы депутатов.
3. Установление Парламентом периодичности (один раз в месяц или квартал, др.) проведения заседаний Парламента посвященных исключительно Правительству, исходя из примеров и моделей европейских стран.
4. Установление в Регламенте Парламента очень четких временных рамок во избежание трансформирования слушаний по резолюциям в формальные, без выставления на голосование, как это происходит на данный момент.
5. Урегулирование с точки зрения процедуры способа проведения парламентских расследований, с тем чтобы они стали эффективным инструментом парламентского контроля без политических коннотаций, с очень четкими полномочиями следственных комиссий.
6. Четкое установление в Регламенте Парламента основной роли парламентских комиссий в проведении парламентских слушаний, являющихся важным инструментом в осуществлении парламентского контроля.
7. Установление в Регламенте Парламента четких различий между формами слушаний, а именно: законодательные, надзорные и следственные слушания.
8. Урегулирование в законодательстве единой модели содержания всех отчетов, представленных Парламенту его подчиненными органами и другими органами публичного управления.
9. Четко определить в Регламенте Парламента запрет на разработку альтернативных отчетов, в случае следственных комиссий, а только отдельных мнений некоторых членов этих комиссий.
10. Рассмотрение Парламентом возможности образования отдельной парламентской комиссии, ответственной только за Счетную Палату и Национальный Публичный Бюджет в целях более эффективного мониторинга использования публичных средств.
11. Создание законодательной базы необходимой для обязательного проведения ex-post анализа законодательства, с разработкой в связи с этим методологии, а также с определением органов, ответственных за это осуществление.
12. Установление обязательства для Секретариата Парламента, депутатов и парламентских комиссий публиковать на официальном сайте ([www.parlament.md](http://www.parlament.md)) действия, касающиеся проведения парламентских слушаний, а также других действий, относящихся к парламентскому контролю.
13. Создание Парламентом механизма, который определял бы в начале каждой парламентской сессии утверждение и опубликование на его официальном сайте ([www.parlament.md](http://www.parlament.md)) перечня законов, которые будут оцениваться ответственными парламентскими комиссиями. Это дало бы гражданскому обществу возможность участвовать в этом процессе оценки.

## V. ГЛОССАРИЙ

**МПС** – Межпарламентский Союз

**ЕС-PM** – Европейский Союз – Республика Молдова

**ВСП** – Высшая Судебная Палата

**ВСМ** – Высший Совет Магистратуры

**СИБ** – Служба Информации и Безопасности

**ПРООН** – Программа развития ООН

**ДПМ** – Демократическая Партия Молдовы

**ЛДПМ** – Либерально-Демократическая Партия Молдовы

**ЛП** – Либеральная Партия

**ПСРМ** – Партия Социалистов Республики Молдова

**ПКРМ** – Партия Коммунистов Республики Молдова

**CJNI** – Юридическая комиссия по назначениям и иммунитету

**СРЕІЕ** – Комиссия по внешней политике и европейской интеграции

**CDORI** – Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям

**CPSSF** – Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье

**ССЕСТSMM** – Комиссия по культуре, образованию, исследованию, молодежи, спорта и СМИ

**СЕВF** – Комиссия по экономике, бюджету и финансам

**CSNAOP** – Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку

**CAIA** – Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности

**CAPDRMSC** – Комиссия по публичному управлению, региональному развитию, окружающей среде и климатическим изменениям

**EX-ANTE** – анализ, проводимый на этапе разработки публичной политики, который оценивает потенциальное влияние публичной политики

**EX-POST** – анализ реальных результатов завершеного вмешательства публичных политик, который позволяет понять факторы успеха или неудачи и более широкое влияние публичных политик

## VI. ПРИЛОЖЕНИЯ

### 6.1. Перечень интервьюированных лиц

#### *Политические деятели:*

1. **Г-н Делиу Тудор** – Председатель фракции Либерально-Демократической Партии Молдовы;
2. **Г-жа Шупак Инна** – Фракция Партии Коммунистов Республики Молдова;
3. **Г-жа Аполски Раиса** – Председатель, Юридическая комиссия по назначениям и иммунитету;
4. **Г-н Хотиняну Владимир** – Председатель, Комиссия по культуре, образованию, исследованию, молодежи, спорта и СМИ;
5. **Г-н Цуркан Владимир** – Председатель, Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям;
6. **Г-н Мудряк Раду** – Председатель, Комиссия по окружающей среде и региональному развитию;
7. **Г-н Боцан Роман** – Председатель, Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку;
8. **Г-н Крянгэ Штефан** – Председатель, Комиссия по экономике, бюджету и финансам;
9. **Г-жа Будига Валентина** – Председатель, Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье;
10. **Г-н Гилецки Валериу** – Председатель, Европейская Народная Парламентская Группа;
11. **Г-н Цап Юрие** – член фракции ЛДПМ, экс-председатель Следственной комиссии по оценке осуществления органами государственной власти полномочий по мониторингу исполнения обязательств, вытекающих из договора концессии находящихся в управлении государственного предприятия «Международный аэропорт Кишинэу» активов и прилегающей территории;
12. **Г-н Кобзак Григоре** – член фракции ЛДПМ, экс-председатель Следственной комиссии по проверке деятельности государственного предприятия «Почта Молдовы»;
13. **Г-н Мунтяну Валериу** – экс-депутат, фракция Либеральной Партии.

#### *Служащие Парламента*

1. **Г-н Ион Крянгэ** – Начальник Главного юридического управления;
2. **Г-жа Анжела Чорный** – Консультант, Управление парламентского документирования.
3. **Фокус-группа от 22 сентября 2017 года** – консультанты из всех парламентских комиссий и подразделений Секретариата Парламента непосредственно вовлеченные в процедуру парламентского контроля;

4. **Фокус-группа от 3 октября 2017 года** – консультанты из всех парламентских комиссий и подразделений Секретариата Парламента непосредственно вовлеченные в процедуру парламентского контроля;

## 6.2. Перечень вопросов, адресованных в ходе интервью

1. Каковы потребности в полной институционализации механизмов реализации функции парламентского контроля?
2. Какие из существующих механизмов института парламентского контроля не работают и почему?
3. Существует ли какая-либо программа в рамках подразделений для реализации функции парламентского контроля?
4. Как реализуются положения Регламента Парламента и положения Закона о законодательных актах, касающиеся контроля исполнения законов?
5. Существуют ли какие-либо внутренние документы, которые ориентировали бы служащих и депутатов в вопросах реализации функции парламентского контроля?
6. Как организуется проведение ex-post анализа нормативного воздействия законов?
7. С какими проблемами сталкиваются служащие и депутаты в реализации функции парламентского контроля?
8. Достаточно ли урегулированы механизмы и инструменты института парламентского контроля?
9. Как оцениваются институты вопросов и запросов, относите ли вы их к эффективным инструментам или нет? Почему?
10. Является ли институт резолюций эффективным рычагом для оппозиции? Почему некоторые резолюции не были приняты к обсуждению Парламентом? Существуют ли какие-либо требования для подачи резолюций? Каковы руководящие принципы для формулирования резолюции?
11. Каковы механизмы парламентского контроля над принятием на себя ответственности Правительством перед Парламентом? Существует ли четкое и достаточное регулирование? Каковы недостатки?
12. Достаточно ли урегулированы полномочия следственных комиссий? Достаточно ли урегулированы механизмы принятия решений? Каково влияние результатов парламентских расследований? Что нужно изменить?

## 6.3. Источники

### *Законы*

1. Конституция Республики Молдова;
2. Закон № 797 от 02.04.1996 о принятии Регламента Парламента;
3. Закон № 136 от 07.07.2017 о Правительстве;

4. Закон № 780 от 27.12.2001 о законодательных актах;
5. Закон № 239 от 13.11.2008 о прозрачности процесса принятия решений;
6. Закон № 112 от 2.07.2014 о ратификации Соглашения об Ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны;
7. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25.08.2014;
8. Закон о бухгалтерском учете № 113 от 27.04.2007;
9. Закон о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006;
10. Закон № 753 от 23.12.1999 о Службе Информации и Безопасности Республики Молдова;
11. Кодекс о выборах № 1381 от 21.11.1997;
12. Закон № 121 от 04.05.2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлению;
13. Закон № 317 от 13.12.1994 о Конституционном Суде;
14. Кодекс конституционной юрисдикции № 502 от 16.06.1995;
15. Закон № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре;
16. Закон № 947 от 19.07.1996 о Высшем Совете Магистратуры;
17. Закон № 1104 от 06.06.2002 о Национальном Центре по Борьбе с Коррупцией;
18. Закон № 133 от 08.07.2011 о защите персональных данных;
19. Закон № 132 от 17.06.2016 о Национальном Органе по Неподкупности;
20. Закон № 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (омбудсмене);
21. Закон о Счетной Палате № 261 от 05.12.2008;
22. Закон № 192 от 12.11.1998 Национальной Комиссии по Финансовому Рынку;
23. Закон № 548 от 21.07.1995 о Национальном Банке Молдовы;
24. Закон № 575 от 26.12.2003 о гарантировании депозитов физических лиц в банковской системе;
25. Закон № 1525 от 19.02.1998 об энергетике;
26. Закон № 107 от 27.05.2016 об электроэнергии;
27. Закон № 108 от 27.05.2016 о природном газе;
28. Закон № 461 от 30.07.2001 о рынке нефтепродуктов;
29. Закон о конкуренции № 183 от 11.07.2012;
30. Закон № 139 от 15.06.2012 о государственной помощи;
31. Кодекс телевидения и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006;
32. Закон № 131 от 03.07.2015 о государственных закупках;
33. Закон № 121 от 25.05.2012 об обеспечении равенства;
34. Закон № 298 от 21.12.2012 о деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства;

35. Закон № 198 от 26.07.2007 о юридической помощи, гарантированной государством.

### ***Постановления Правительства***

36. Постановление Правительства № 808 от 07.10.2014 об утверждении Национального плана действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз на период 2014–2016;
37. Постановление Правительства № 967 от 09.08.2016 о механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений;
38. Постановление Правительства № 1230 от 24.10.2006 об утверждении Методологии анализа последствий регулирования;
39. Постановление Правительства № 1181 от 22.12.2010 о мониторинге процесса внедрения законодательства.

### ***Постановления Парламента***

40. Постановление Парламента № 146 от 9.07.2015 о Законодательной программе реализации обязательств по транспонированию, взятых в рамках Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, на 2015–2016 годы;
41. Постановление Парламента № 1 от 24.02.2017 об утверждении Законодательной программы по реализации Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом на 2017 год;
42. Постановление Парламента № 25 от 27.02.2015 об образовании постоянно действующей Специальной комиссии по проверке деклараций о доходах и имуществе, деклараций о личных интересах и декларирования конфликтов интересов председателя и членов Национальной антикоррупционной комиссии;
43. Постановление Парламента № 103 от 21.05.2015 об образовании Специальной комиссии по разработке и утверждению Парламентом Республики Молдова пакета законодательных изменений в поддержку сельскохозяйственных производителей;
44. Постановление Парламента № 207 от 20.11.2015 об образовании Специальной комиссии по отбору кандидатов на должность народного адвоката по защите прав ребенка;
45. Постановление Парламента № 289 от 16.12.2016 об образовании Специальной комиссии по отбору кандидатов в члены Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;
46. Постановление Парламента № 316 от 23.12.2016 об образовании Специальной комиссии по повышению эффективности законодательной базы по вопросам питания детей в дошкольных и образовательных учреждениях;
47. Постановление Парламента № 20 от 20.02.2015 об образовании Следственной комиссии по прояснению ситуации на финансово-валютном рынке Республики Молдова, мерам, принятым для стабилизации обменного курса молдавского лея по отношению к международным валютам, и положению в банках «Banca de Economii» А.О., КБ «Banca Socială» А.О. и КБ «Unibank» А.О.;

48. Постановление Парламента № 41 от 24.03.2015 о Докладе Следственной комиссии по прояснению ситуации на финансово-валютном рынке Республики Молдова, мерам, принятым для стабилизации обменного курса молдавского лея по отношению к международным валютам, и положению в банках «Banca de Economii» А.О., КБ «Banca Socială» А.О. и КБ «Unibank» А.О.;
49. Постановление Парламента № 221 от 03.12.2015 об образовании Следственной комиссии по оценке осуществления органами государственной власти полномочий по мониторингу исполнения обязательств, вытекающих из договора концессии находящихся в управлении государственного предприятия «Международный аэропорт Кишинэу» активов и прилегающей территории;
50. Постановление Парламента № 74 от 21.04.2016 об образовании Следственной комиссии по проверке деятельности государственного предприятия «Почта Молдовы» в связи с информацией об организации его работниками незаконной переправки за пределы Республики Молдова запрещенных веществ;
51. Постановление Парламента № 664 от 09.11.1999 об утверждении результатов голосования и выражении недоверия Правительству;
52. Постановление Парламента № 181 от 29.10.2015 о выражении вотума недоверия Правительству;
53. Постановление Парламента № 238 от 26.10.2012 об утверждении Положения об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике согласно приложению.

### ***Приказы Министерств***

54. Приказ Министерства Юстиции № 18 от 24.01.2008 об утверждении Положения Совета по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством

### ***Постановления Конституционного Суда***

55. Постановление Конституционного Суда № 7 от 04.03.2016 о контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова (порядок избрания Президента) (Обращение № 48b/2015);
56. Постановление Конституционного Суда № 28 от 22.12.2011 о контроле конституционности Закона № 184 от 27 августа 2011 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Обращение № 28a/2011).

### ***Акты Постоянного бюро Парламента и постоянных комиссий***

57. Постановление Постоянного Бюро Парламента № 30 от 7.11.2012 об утверждении Инструкции о движении проектов законодательных актов в Парламенте;
58. Постановление Постоянного Бюро Парламента № 31 от 12.12.2012 об утверждении Регламента организации и функционирования Секретариата Парламента;
59. План действий Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку на 2017 год.

## **Отчеты Секретариата Парламента**

60. Статистический отчет о законодательном процессе в 2016 году;
61. Отчет о деятельности Секретариата Парламента за 2016 год.

## **Исследования и отчеты**

62. The Warsaw Declaration "Toward a Community of Democracies", 2000;
63. Inter-Parliamentary Union, Tools for parliamentary oversight: "A comparative study of 88 national parliaments", Hironori Yamamoto, 2007;
64. Evaluating parliament: "A self-assessment toolkit for parliaments", Inter-Parliamentary Union, 2008;
65. *Global Parliamentary Report 2017, Parliamentary Oversight: Parliament's Power to Hold Government to Account*, Inter-Parliamentary Union, 2017;
66. *Toward the development of international standards for democratic legislatures*, National Democratic Institute for International Affairs, 2006;
67. Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: "A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations", National Democratic Institute and World Bank Institute, Andrew G. Mandelbaum, September 2011;
68. *Strengthening democracy support to EU Delegations: from performance indicators, knowledge sharing to expert services Study on Performance Indicators for EU parliamentary support*, European Union: EIDHR, Maria Macchiaverna, September 2012;
69. *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper 3388, Riccardo Pelizzo and Rick Stapenhurst, september 2004;
70. United Kingdom House of Commons, *Post-Legislative Scrutiny – A Guide for Committee Staff*, 15 June 2015;
71. *Public Hearing Manual*, UNDP, Franklin Devrieze, 2012;
72. *Controlul parlamentar și problemele de echilibrare a raporturilor de putere*, IDIS Viitorul, 2009.

## **Асоциация Promo-LEX**

Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Республика Молдова

тел./факс: + 373 / 22 45 00 24, 44 96 26

e-mail: [info@promolex.md](mailto:info@promolex.md), web: [www.promolex.md](http://www.promolex.md), [www.monitor.md](http://www.monitor.md)

Для корреспонденции : С.Р. 89. MD-2004, Кишинэу, Республика Молдова