



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

# Доклад

## МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2017 ГОДУ



Кишинэу, 2018



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

# ДОКЛАД

## МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2017 ГОДУ

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

Кишинэу, 2018

Перевод на русский язык: "AD LIBITUM" SRL

Макет: „Garomont Studio” 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 2017 года" принадлежат автору и не обязательно отражают позицию донора.

# СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| <b>I. ВВЕДЕНИЕ</b> .....  | 4  |
| 1.1. Общие сведения .....   | 4  |
| 1.2. Методология исследования.....  | 5  |
| <b>II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b> .....  | 6  |
| 2.1. Нормативно-правовая база в сфере парламентского контроля.....  | 6  |
| А. Конституция Республики Молдова .....   | 6  |
| В. Закон о принятии Регламента Парламента № 797-XIII от 02.04.1996 .....  | 6  |
| С. Закон № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве .....  | 6  |
| D. Нормативно-правовая база, предусматривающая представление<br>в Парламент отчетов органов публичного управления ..... | 8  |
| 2.2. Правовые инструменты для осуществления парламентского контроля.....  | 10 |
| • Правовые инструменты, предоставленные депутатам   |    |
| • Инструменты взаимоотношений Парламента с Правительством<br>и другими органами публичного управления                   |    |
| • Инструменты осуществления парламентского контроля за исполнением законов  |    |
| • Инструменты разрешения специальных проблем  |    |
| • Дополнительные инструменты парламентского контроля  |    |
| 2.3. Парламентский контроль в свете внедрения Соглашения.....   | 11 |
| об Ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом  |    |
| <b>III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ</b> .....   | 12 |
| 3.1. Статистические данные о парламентском контроле .....   | 12 |
| 3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента.....   | 17 |
| А. Надзор, осуществляемый постоянными, специальными<br>и следственными парламентскими комиссиями .....                  | 17 |
| В. Надзор, осуществляемый депутатами .....  | 18 |
| С. Осуществление законодательного парламентского контроля .....   | 18 |
| D. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления .....   | 19 |
| <b>IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....  | 21 |
| 4.1 Выводы .....  | 21 |
| 4.2 Рекомендации.....   | 22 |
| <b>V. ГЛОССАРИЙ</b> .....   | 23 |

# I. ВВЕДЕНИЕ

## 1.1. Общие сведения

Настоящий доклад подготовлен с целью оценки функции парламентского контроля, а также подробно освещает деятельность Парламента Республики Молдова в данной области в течение 2017 года, в том числе в сравнении с предыдущими периодами. Ранее Ассоциация Promo-LEX выпустила аналогичный доклад за 2016 год, а в данном исследовании дается оценка возможных изменений в вопросах, рассмотренных в предыдущем докладе.

При помощи парламентского контроля могут быть выявлены механизмы обратной связи, посредством которых общие руководящие принципы административной и судебной практики могут быть согласованы и скорректированы в соответствии с политическими направлениями, продвигаемыми электоратом, выражая тем самым национальный суверенитет.

Парламент является совещательным органом, на который, в принципе, возложена законодательная функция и он, обязательно, должен создавать структуры в государстве для обеспечения исполнения закона, соответственно исполнительные органы, и предоставить законодательной власти контроль над тем, как выполняется или организуется исполнение закона.

Основой функции контроля является совокупность требований принципа разделения властей в государстве, характер представительной власти Парламента, положения Фундаментального закона, а также правительственный контракт, который включает в себя политическую платформу Исполнительного органа и принцип правительственной ответственности, определяющий элемент парламентского режима.

Парламентский контроль является одним из основополагающих принципов демократии. Контроль является средством повышения ответственности Правительства за его действия и гарантией того, что оно реализует политику в соответствии с законами и бюджетом, принятыми Парламентом. Интенсивный мониторинг Исполнительного органа Парламентом является показателем надлежащего правления.

Принцип разделения властей в государстве не проявляется просто в разделении полномочий, а, прежде всего, тем фактом, что после того, как органы власти конфигурированы, злоупотребления или доминирующие тенденции одной власти должны быть прекращены действиями другой власти. Депутаты, являясь представителями нации, не только имеют право, но и обязаны, в силу представительного мандата, контролировать публичные дела. По этим причинам в любом демократическом Парламенте контроль Исполнительного органа и общественно-политической жизни в целом является важнейшей прерогативой.<sup>1</sup>

Таким образом, обоснование парламентского контроля выдвигает на первый план идею демократии, связывая власть народа и национальный суверенитет, избрание представителей суверенного обладателя власти и наделение их полномочием осуществлять контроль не только над Исполнительной властью, но и над определенными действиями, находящимися под императивом общественного блага и национальных интересов. Парламент имеет право осуществлять общий контроль от имени и в качестве представителя обладателя политической власти.

Следует оценить тот факт, что в последний период Парламент Республики Молдова предпринимает меры по улучшению своей контрольной функции путем более систематической организации слушаний и публичных консультаций.

<sup>1</sup> М. Константиnescу, И. Мурару, Парламентское право, Изд. Грамар, Бухарест, 1994.

## 1.2. Методология Исследования

Для определения возможного прогресса в исследуемой области, по сравнению с Докладом о парламентском контроле за 2016 год, в этой работе использовалась та же методология. Таким образом, в исследовании применялся 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 с заинтересованными сторонами, непосредственно участвующими в этом процессе.

Инструменты, используемые для анализа функции парламентского контроля:

- анализ изменений, внесенных в нормативно-правовую базу в течение 2017 года;
- 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 др.).
- анализ и завершение предложений, сформулированных в отношении мониторинга парламентского контроля в период 2016 года.

Изначально был проведен обзор эвентуальных изменений, внесенных в нормативно-правовую базу и документы политик, утвержденных или инициированных в 2017 году.

Анализ законодательной базы оценил полноту правовых норм, регулирующих деятельность учреждений, связанную с принятием на себя ответственности Правительством, представлением отчетов в Парламент и парламентскими слушаниями. Были проанализированы существующие положения о работе следственных комиссий и измерение их полномочий.

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.

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

- a) международных стандартов для функционирования Парламента (стандарты, рекомендованные Межпарламентским Союзом),
- b) сравнительного анализа РМ с другими государствами-членами ЕС, соответствующих по численности населения, депутатов, политическому режиму и т.л.,
- c) внутренних реалий (формы контроля, административная традиция, социально-политическая ситуация, повестка дня европейской интеграции).

## II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

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

В общих чертах, в 2017 году законодательство в области парламентского контроля не претерпело существенных изменений. Подробное описание и анализ правовых положений, связанных с данной областью, отражены в Докладе о мониторинге парламентского контроля за 2016 год.<sup>2</sup> Поэтому мы просто рассмотрим список законодательных актов, которые институционализируют инструменты парламентского контроля. К ним относятся:

**А. Конституция Республики Молдова**, – которая устанавливает основу парламентского контроля над исполнительной властью и органами публичного управления и, в частности, регулирует:

1. *Контроль, осуществляемый над Президентом Республики Молдова;*
2. *Контроль, осуществляемый над Правительством Республики Молдова;*
3. *Контроль, осуществляемый над деятельностью органов публичного управления.*

**В. Закон № 797 от 02.04.1996 о принятии Регламента Парламента**, – который предлагает измерение парламентского контроля, описывая инструменты, с которыми может работать Парламент и его рабочие органы. Таким образом, мы можем отметить:

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

**С. Закон № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве** – несмотря на то, что был принят в 2017 году, этот закон не привнес каких-либо новых механизмов в область парламентского контроля в сравнении с предыдущим законом. Настоящий закон определяет ответственность Правительства перед Парламентом и устанавливает порядок и условия представления отчетов о своей деятельности Парламенту:

<sup>2</sup> Доклад о мониторинге парламентского контроля в 2016 году – разработанный для ассоциации Promo-LEX Адрианом Фетеску, независимым экспертом, Кишинэу 2017.

|   | <b>Ответственность Правительства перед Парламентом</b>  |
|---|---|
| <i>Годовой отчет о деятельности Правительства</i>   | Правительство представляет Парламенту годовой отчет о деятельности в апреле. В случае рассмотрения отчета о деятельности Правительства, присутствие членов Правительства обязательно.   |
| <i>Годовые отчеты органов публичного управления</i>   | 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.   |
| <i>Ответы на вопросы депутатов</i>  | 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.   |
| <i>Принятие на себя ответственности Правительством</i>  | 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 непринятием соответствующего проекта или соответствующих проектов законов. |
| <i>Участие Правительства в работе Парламента</i>  | 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.  |
| <i>Ответы на запросы депутатов</i>  | 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.  |
| <i>Участие Правительства в заседаниях постоянных парламентских комиссий и парламентских фракций</i> | 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.   |
| <i>Участие в заседаниях Парламента по рассмотрению резолюций</i>                                    | В случае рассмотрения резолюции о выражении вотума недоверия присутствие членов Правительства обязательно. При рассмотрении резолюции член Правительства, к компетенции которого относится рассматриваемая область деятельности, обязан участвовать в пленарном заседании Парламента.   |
| <i>Рассмотрение проектов нормативных актов</i>  | При рассмотрении в пленарном заседании Парламента проекта нормативного акта министр может делегировать его представление генеральному государственному секретарю или представителю Правительства в Парламенте.  |

**D. Нормативно-правовая база, предусматривающая представление Парламенту отчетов органов публичного управления** – которая устанавливает порядок представления Парламенту отчетов о деятельности органов публичного управления, в том числе органов с автономным статусом о своей деятельности.

Таблица отчетов, представленных парламенту, выглядит следующим образом:

| №  | Орган публичного управления   | Правовая основа  | Отчетность  | Сроки  |
|----|---|--|---|--|
| 1  | <b>Служба Информации и Безопасности Республики Молдова</b>              | 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  | <b>Центральная Избирательная Комиссия</b>                               | Кодекс о выборах № 1381 от 21.11.1997 (ст.22 ч.(1), ст.35 ч.(3))   | 1) Отчеты<br>2) Отчет об управлении финансовыми средствами, выделенными на проведение выборов     | 1) Ежегодно<br>2) В кратчайший срок после завершения выборов |
| 3  | <b>Правительство (де-факто подразumeвается Министерством Экономики)</b> | 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. | <b>Конституционный Суд</b>  | Закон № 317 от 13.12.1994 о Конституционном Суде (ст.10);<br><br>Закон № 502 от 16.06.1995 Кодекс конституционной юрисдикции (ст.80) | Доклады об осуществлении конституционной юрисдикции   | Ежегодно, в январе месяце                                    |
| 5  | <b>Прокуратура</b>  | 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  | <b>Высший Совет Магистратуры</b>  | 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  | <b>Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией</b>                        | 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  | <b>Национальный Центр по защите Персональных Данных</b>                 | 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  | <b>Национальный Орган по Неподкупности</b>                              | 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  |
| 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 собственнo-го бюджета за истекший бюджетный год;<br>2) Отчет об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества  | 1) Ежегодно, к 15 марта;<br>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:<br>а) о финансовых ситуациях, подтвержденных внешним аудитом;<br>б) о своей деятельности и операциях за истекший финансовый год;<br>с) об экономическом положении государства.<br>2) Доклад, содержащий анализ макроэкономического положения и среднесрочный прогноз инфляции и основных макроэкономических показателей. | 1) Ежегодно, до 1 июня<br>2) Ежеквартально, в течение 45 дней по окончании отчетного квартала |
| 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));<br>Закон № 107 от 27.05.2016 об электроэнергии (ст.6 ч.(4));<br>Закон № 108 от 27.05.2016 о природном газе (ст.6 ч.(4));<br>Закон № 461 от 30.07.2001 о рынке нефтепродуктов (ст.9 ч.(1));<br>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;<br>2) Отчет, содержащий финансовый раздел о расходах за предыдущий год, другую информацию о ситуации на рынке нефтепродуктов   | 1) До 1 июня каждого года<br>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));<br>Закон № 139 от 15.06.2012 о государственной помощи (ст.21 ч.(3));  | 1) Отчет о своей деятельности;<br>2) Отчет о предоставленной государственной помощи                              | 1) Ежегодно, до 1 июня;<br>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))  | <b>Отчет Совета</b>  | 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;<br>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));<br>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));<br>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  |

## 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.



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

Следует отметить, что роль законодательных программ, принятых в целях реализации Соглашения об Ассоциации, заключается в упорядочении деятельности Парламента. Он не должен больше продолжать порочную практику рассмотрения и принятия срочных или приоритетных законопроектов, влияющих на качество и, как следствие, на эффективное применение закона. Принятие законодательных программ позволит Парламенту рассматривать и принимать, заблаговременно запланированные проекты законов, с соблюдением принципов прозрачности и участия. Концептуально, законодательная программа должна охватить и разделы, посвященные парламентскому контролю, включающего в себя контроль над исполнением законов, заслушивание отчетов Правительства и центральных органов управления, а институционализация таких процедур является обязанностью Парламента.

В результате заключения Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом<sup>3</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 2017-2019 годы.<sup>4</sup> Ежегодно, 30 июля и 30 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 2017 год и был утвержден Постановлением Парламента.<sup>5</sup>

3 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.

4 Постановление Правительства № 1472 от 30.12.2016 об утверждении Национального плана действий по внедрению Соглашения об Ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз на 2017-2019 годы.

5 Постановление Парламента № 1 от 24.02.2017 об утверждении Законодательной программы по реализации Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз на 2017 год.

### III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ПАРЛАМЕНТЕ

#### 3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2017 году

Общий обзор механизма функционирования парламентского контроля в Парламенте приведен в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2017 году, а также в Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2017 год, содержащих также и информацию об осуществлении парламентского контроля.

Таким образом, в период 1 января – 31 декабря 2017 года, депутаты, в целом, адресовали Правительству и органам публичного управления 103 вопроса и 7 запросов.

Более подробная информация представлена в следующей таблице:

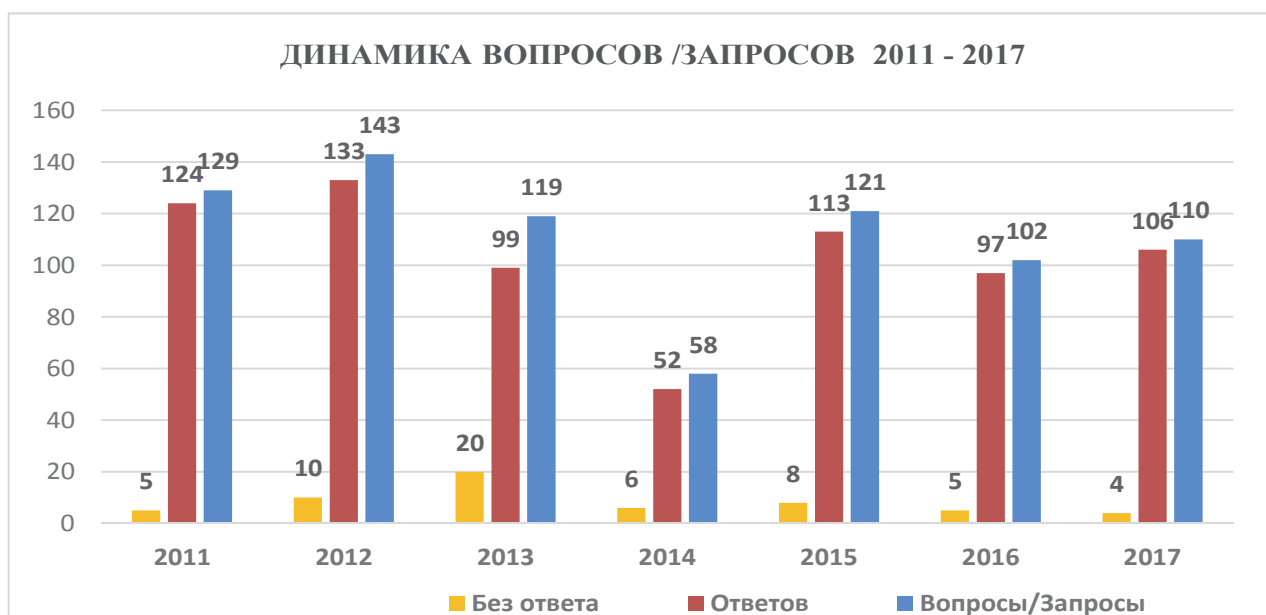
| №            | Фракция              | Кол-во вопросов                       |   |  |            | Всего                | Ответы | Кол-во запросов                       |   |  |                      | Всего | Ответы |
|--------------|----------------------|---------------------------------------|---|--|------------|----------------------|--------|---------------------------------------|---|--|----------------------|-------|--------|
|              |                      | Ответ, запрошенный в письменной форме | Ответ, запрошенный на пленарном заседании | Ответ, запрошенный в письменной форме и на пленарном заседании |            |                      |        | Ответ, запрошенный в письменной форме | Ответ, запрошенный на пленарном заседании | Ответ, запрошенный в письменной форме и на пленарном заседании |                      |       |        |
| 1            | ПСРМ                 | 2                                     | -   | 3  | 5          | 99                   | -      | -                                     | -   | -  | 7                    |       |        |
| 2            | ЛДПМ                 | 9                                     | 20  | 8  | 37         |                      | -      | -                                     | 5   | 5  |                      |       |        |
| 3            | ДПМ                  | 4                                     | -   | -  | 4          |                      | 1      | -                                     | -   | 1  |                      |       |        |
| 4            | ПКРМ                 | 11                                    | 26  | 3  | 40         |                      | -      | 1                                     | -   | 1  |                      |       |        |
| 5            | ЛП                   | 6                                     | 4   | 2  | 12         |                      | -      | -                                     | -   | -  |                      |       |        |
| 6            | ПНЕГ                 | -                                     | 2   | -  | 2          |                      | -      | -                                     | -   | -  |                      |       |        |
| 7            | Независимые депутаты | 2                                     | 1   | -  | 3          |                      | -      | -                                     | -   | -  |                      |       |        |
| <b>ВСЕГО</b> |                      | 34                                    | 53  | 16   | <b>103</b> | <b>Без ответа: 4</b> | 1      | 1                                     | 5   | 7  | <b>Без ответа: 0</b> |       |        |

| № | Учреждения, которым депутаты адресовали вопросы/запросы | Количество обращений |
|---|---|----------------------|
| 1 | Премьер-министр   | 8                    |
| 2 | Правительство/Государственная канцелярия                | 29                   |
| 3 | Министерство Здравоохранения, Труда и Социальной Защиты | 6                    |
| 4 | Министерство Образования, Культуры и Исследований       | 9                    |

|    |   |    |
|----|---|----|
| 5  | Министерство Экономики и Инфраструктуры                                     | 15 |
| 6  | Министерство Сельского Хозяйства, Регионального Развития и Окружающей Среды | 4  |
| 7  | Министерство Внутренних Дел   | 5  |
| 8  | Министерство Финансов   | 7  |
| 9  | Министерство Иностранных Дел и Европейской Интеграции                       | 2  |
| 10 | Министерство Обороны  | 1  |
| 11 | Министерство Юстиции  | 1  |
| 12 | Высшая Судебная Палата  | 1  |
| 13 | Генеральная Прокуратура   | 5  |
| 14 | Антикоррупционная Прокуратура   | 1  |
| 15 | Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией                                   | 1  |
| 16 | Генеральный Инспекторат Полиции   | 3  |
| 17 | Национальное Агентство Автомобильного Транспорта                            | 1  |
| 18 | Координационный Совет по Телевидению и Радиовещанию                         | 2  |
| 19 | Совет по Конкуренции  | 1  |
| 20 | Национальная Касса Социального Страхования                                  | 1  |

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.

Информация о количестве вопросов/запросов, а также ответов на них в динамике за период 2011-2017 годов, представлена ниже:



В течение 2017 года депутаты выдвинули четыре простых резолюций. Все резолюции были выдвинуты фракцией ПСРМ и все были отклонены Пленумом Парламента.

Картина резолюций свидетельствует о том, что эти инструменты используются парламентской оппозицией строго в политических целях, чтобы оказать давление на правящую власть.

Были выдвинуты следующие простые резолюции:

1. Простая резолюция в отношении внутренней политики в области здравоохранения, госпожа Руксанда Главан (№ 43 от 24.02.2017);
2. Простая резолюция в отношении внутренней политики в области транспорта, проводимой Министерством Транспорта и Дорожной Инфраструктуры, господин Юрие Киринчук (№ 63 от 15.03.2017);
3. Простая резолюция в отношении внутренней политики в области образования, реализуемой Министерством Просвещения (№ 102 от 06.04.2017);
4. Простая резолюция в отношении внешней политики, реализуемой и продвигаемой Министерством Иностранных Дел и Европейской Интеграции (№ 171 от 02.06.2017).

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

В 2017 году не было выдвинуто ни одной резолюции о выражении вотума недоверия. Если сравнивать с 2016 годом, когда были выдвинуты 2 резолюции о выражении вотума недоверия, мы могли бы дать этому два объяснения: либо выросло качество правления, либо депутаты были более равнодушны к этому инструменту.

В течение 2017 года на пленарных заседаниях Парламента было проведено 4 публичных слушания, а именно:

- **Парламентские слушания по мерам, предпринятым Министерством Окружающей Среды для защиты экосистемы реки Днестр** (докладчики: г-н Валериу МУНТЯНУ – министр окружающей среды, г-н Лилиан ДАРИЙ – заместитель министра иностранных дел и европейской интеграции и г-н Валериу ТРИБОЙ – заместитель министра экономики) – 17.03.2017;
- **Парламентские слушания по вопросам организации и проведения конкурса по выбору концессионера геологоразведочных работ по поиску нефти и природного газа на территории Республики Молдова** (докладчики: г-н Валериу МУНТЯНУ – министр окружающей среды, г-н Николае ЕШАНУ – заместитель министра юстиции и г-н Валериу ТРИБОЙ – заместитель министра экономики) – 17.03.2017;
- **Парламентские слушания по вопросам организации и проведения экзаменов на степень бакалавра в 2017 году** (Докладчик: г-жа Лилия ПОГОЛША – заместитель министра просвещения) – 20.07.2017;
- **Парламентские слушания по вопросам исполнения положений Постановления Парламента № 45 от 24 марта 2017 года об Отчете специальной комиссии по повышению эффективности законодательства в области питания детей в дошкольных и школьных учреждениях** (Докладчики: г-н Игорь ШАРОВ – генеральный государственный секретарь Министерства Образования, Культуры и Исследований, г-н Василе ЛУКА – заместитель министра сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды, г-н Ион ТОМА – заместитель директора Националь-

ного Агентства по Безопасности Пищевых Продуктов, г-н Юрие ПЫНЗАНУ – директор Центра Общественного Здоровья и г-н Виорел МОРАРЬ – Главный Прокурор Антикоррупционной Прокуратуры) – 16.11.2017.

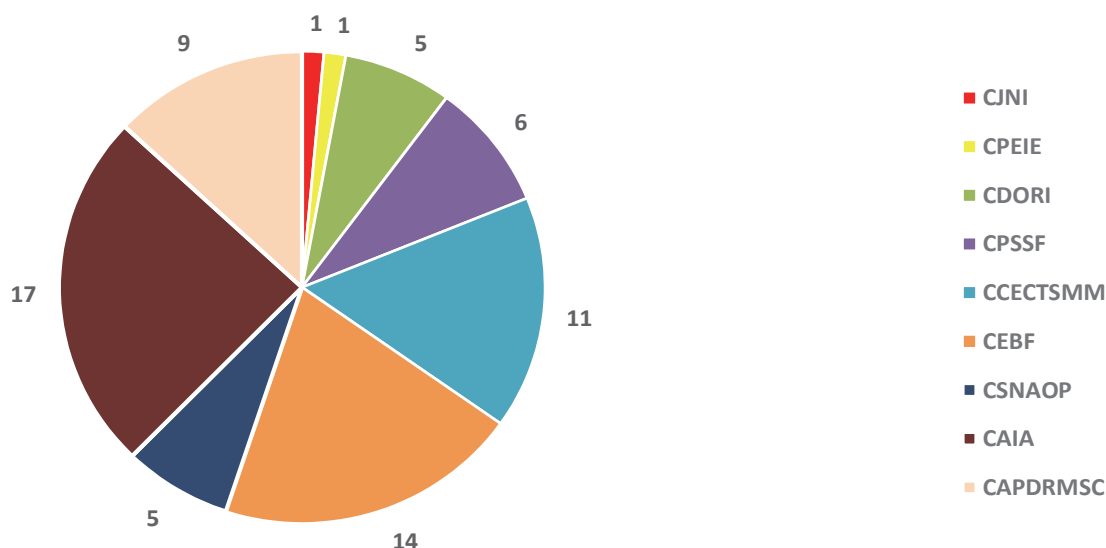
Несмотря на то, что Регламент Парламента содержит общие нормы, касающиеся парламентских слушаний, их видов и процедур проведения слушаний, постоянные профильные комиссии используют этот инструмент в своей работе.

В целях повышения качества парламентского контроля, 01.11.2017, Постоянное Бюро Парламента Республики Молдова приняло Постановление № 42 о компоненте законодательной программы по реализации парламентского контроля за исполнением законов на осеннюю сессию 2017 года. С целью её исполнения некоторые комиссии разработали годовые планы деятельности, в которых 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. Больше всего слушаний провела Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности (17), за ней следует Комиссия по экономике, бюджету и финансам с 14 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 2017 году, парламентские комиссии провели 69 публичных слушаний, как приведено ниже:

#### Публичные слушания, проведенные парламентскими комиссиями в 2017 году



В этот же период, было представлено 27 отчетов со стороны публичных учреждений и органов власти, из которых 8 отчетов были заслушаны на пленарных заседаниях Парламента.

Перечень этих отчетов приведен ниже:

1. Отчет Совета по Конкуренции № 180 от 02.02.2017 о государственной помощи, предоставленной в Республике Молдова в 2015 году;
2. Отчет №183 от 02.02.2017 о деятельности Координационного Совета по Телевидению и Радиовещанию за 2016 год;

3. Отчет № 374 от 03.03.2017 о деятельности Национального Центра по борьбе с Коррупцией за 2016 год;
4. Отчет Национального Совета по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством № 378 от 03.03.2017;
5. Отчет № 424 от 14.03.2017 о деятельности Национального Центра по защите Персональных Данных Республики Молдова за 2016 год;
6. Доклад Народного Адвоката (Омбудсмена) № 478 от 20.03.2017 о соблюдении прав и основных свобод человека в Республике Молдова в 2016 году;
7. Отчеты о деятельности № 621 от 04.04.2017 и № 707 от 12.04.2017 (особое мнение) Национального Органа по Неподкупности за 2016 год;
8. Отчет № 627 от 04.04.2017 о деятельности Генеральной Прокуратуры за 2016 год;
9. Отчет № 663 о деятельности Высшего Совета Магистратуры м судебных инстанций за 2016 год;
10. Отчет о деятельности № 671 от 10.04.2017 Счетной Палаты за 2016 год;
11. Финансовый отчет № 672 от 10.04.2017 об исполнении бюджета Счетной палаты за 2016 бюджетный год;
12. Отчет о деятельности № 692 от 11.04.2017 Центральной Избирательной Комиссии за 2016 год, в соответствии с мероприятиями, предусмотренными Стратегическим планом ЦИК на 2016-2019 годы;
13. Годовой отчет № 797 от 28.04.2017 о внедрении Программы деятельности Правительства на 2016-2018 годы;
14. Отчет о деятельности № 792 от 28.04.2017 Фонда Гарантирования Депозитов в Банковской Системе за 2016 год;
15. Отчет № 1062 от 30.05.2017 о деятельности НКФР и функционировании небанковского финансового рынка за 2016 год;
16. Отчет о деятельности Совета по Конкуренции за 2016 год. Финансовый отчет за 2016 год № 1063 от 30.05.2017;
17. Годовой отчет № 1064 от 30.05.2017 Национального Банка Молдовы за 2016 год;
18. Отчет Центральной Избирательной Комиссии № 1171 от 12.06.2017 о финансировании политических партий и избирательных кампаний за 2016 год;
19. Отчет Правительства № 1688 от 14.09.2017 об исполнении национального публичного бюджета и его компонентов;
20. Отчет № 1836 от 10.10.2017 об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества за 2016 год – Счетная Палата;
21. Доклад Конституционного Суда № 2194 от 22.11.2017 об осуществлении конституционной юрисдикции за 2016 год;
22. Общий доклад Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства о положении в области предупреждения и борьбы с дискриминацией в Республике Молдова за 2016 год; DPA № F-3272 от 17.11.2017;

23. Отчет № 2212 от 24.11.2017 о деятельности Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2016 год;
24. Отчет Национального Агентства по Регулированию в Энергетике № 2213 от 24.11.2017 о результатах мониторинга рынка нефтепродуктов Республики Молдова за 2016 год;
25. Общий отчет № 2220 от 24.11.2017 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении за 2016 год;
26. Отчет DPA № F-3272 от 17.11.2017 Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства о положении в области предупреждения и борьбы с дискриминацией;
27. Обобщенная информация о социально-экономической ситуации в Республике Молдова, представленная Министерством Экономики (ежемесячно).

Отметим, что ответственные органы соблюдают сроки, установленные законодательством для представления отчетов. Что касается заслушивания отчетов в Парламенте, ситуация осталась неизменной по сравнению с 2016 годом.

Исходя из информации, содержащейся на официальном сайте и информации, содержащейся в статистических отчетах Секретариата Парламента, отметим, что в 2017 году Парламент создал всего 1 специальную комиссию, а именно, Специальную комиссию по разработке пакета законодательных изменений в сфере предотвращения самоубийств (учрежденная Постановлением Парламента № 46 от 24.03.2017).

## 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:

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

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.

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

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

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, и компетентных органов в процессе сбора данных депутатами, а том числе установлена ответственность за игнорирование или предоставление формальных ответов на вопросы и запросы депутатов.

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.

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

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.

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.

В 2017 году, в отсутствие четких, подробных и единообразных процедур проведения ex-post анализа законодательства этот парламентский инструмент анализа не используется парла-

ментскими комиссиями. Данный факт также был изложен в интервью с председателями постоянных комиссий.

Ситуация изменилась в 2018 году, когда было принято Постановление № 2 от 07.02.2018 Постоянного Бюро об утверждении Методологии ex-post оценки внедрения законодательных актов. В результате было определено два способа ex-post анализа: юридический анализ и анализ воздействия. Что касается юридического анализа, он следит, чтобы были приняты все нормативные акты 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. Второй 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.

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. Чтобы, когда закон вступит в силу, было бы утверждено и Постановление Правительства.

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 – ст. 128)***

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. Что касается отчетов других органов публичного управления, так как законодательством не предусмотрено обязательство их обсуждения Парламентом, они передаются Парламенту только в информативных целях.

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.

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 2017 году 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 компетенций 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.

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 ощутимые результаты не выявляются. Кроме того, нет эффективных механизмов санкционирования 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. С этой целью был зарегистрирован проект закона № 104 от 29.03.2018 о внесении изменений и дополнений в Регламент Парламента, предусматривающий создание Комиссии по государственному финансовому контролю, основной задачей которой будет состоять в рассмотрении отчетов Счетной Палаты.

Одно из предложений, полученных в результате интервью, указывает на необходимость одновременного рассмотрения в Парламенте 2-х 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. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### 4.1 Выводы

В результате вышеизложенного, можно сделать следующие основные выводы по данному докладу, которые в большинстве своем остались такими же, как и в 2016 году. Перечислим лишь наиболее релевантные:

1. Неэффективное использование Парламентом, его рабочими группами и депутатами инструментов и форм 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. Неэффективность вопросов и запросов депутатов, в качестве инструментов парламентского контроля, поскольку ответы являются неполными, уклончивыми, формальными и зачастую предоставляются с превышением установленного срока.
4. 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.
5. Отсутствие исчерпывающих норм, касающихся процедур парламентских слушаний, таких как:
  - типы слушаний и условия их инициирования,
  - описание случаев, в которых слушания проводятся парламентскими комиссиями и/или непосредственно на пленарных заседаниях Парламента,
  - завершение парламентских слушаний, включая мониторинг, сформулированных рекомендаций.
6. Отсутствие в Парламенте специальных помещений, в которых можно было бы изучать отчеты и информацию секретного характера.
7. Из-за отсутствия нормативной базы и механизма мониторинга, в результате публичных слушаний Парламент и парламентские комиссии не знают точно, какие рекомендации не были реализованы.
8. 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 обсуждаются эти отчеты (на пленарном заседании Парламента и/или в рамках парламентских комиссий), кто и как проводит мониторинг реализации рекомендаций, сформулированных по отчетам и т.д.,

Отметим, что Парламент Республики Молдова предпринял ряд конкретных действий для стимулирования во времени эффектов современного парламентского контроля, ориенти-

рованного на лучшие европейские практики. Эти усилия были реализованы в результате следующих действий, предпринятых в период 2017-2018 годов:

1. Принятие Постановления Постоянного Бюро Парламента Республики Молдова № 42 от 01.11.2017 о компоненте законодательной программы по реализации парламентского контроля за исполнением законов на осеннюю сессию 2017 года.
2. Разработка Методологии ex-post оценки внедрения законодательных актов и её утверждение Постановлением Постоянного Бюро № 2 от 07.02.2018. Необходимо отметить, что процесс ex-post оценки был запущен, а степень его реализации будет проанализирована в Оценочном докладе за 2018 год.
3. Инициирование разработки нового Регламента Парламента, в котором функция парламентского контроля рассматривается на более глубоком и качественном уровне, широко объясняя процедуры парламентского контроля и избегая двусмысленного толкования норм права.

## 4.2 Рекомендации

Даже если в 2017 году Парламент Республики Молдова не реализовал рекомендации, сформулированные в Докладе о мониторинге парламентского контроля за 2016 год, они остаются действительными и для настоящего доклада. Считаем целесообразным поощрить намерение законодательного органа исправить это состояние вещей и начать реформирование всего процесса парламентского контроля, что начало приобретать материальную форму во второй половине 2017 года.

Однако мы повторяем, что наиболее важные рекомендации, содержащиеся в предыдущем Докладе, должны быть выполнены как можно скорее:

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. Урегулировать 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.
3. Четкое установление в Регламенте Парламента первостепенной и основной роли парламентских комиссий в проведении парламентских слушаний, являющихся важным инструментом в осуществлении парламентского контроля.
4. 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.
5. 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.

## V. ГЛОССАРИЙ

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ДПМ</b>      | Демократическая Партия Молдовы   |
| <b>ЛДПМ</b>     | Либерально-Демократическая Партия Молдовы  |
| <b>ЛП</b>       | Либеральная Партия   |
| <b>ПСРМ</b>     | Партия Социалистов Республики Молдова  |
| <b>ПКРМ</b>     | Партия Коммунистов Республики Молдова  |
| <b>СJNI</b>     | Юридическая комиссия по назначениям и иммунитету   |
| <b>СРЕIE</b>    | Комиссия по внешней политике и европейской интеграции  |
| <b>CDORI</b>    | Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям   |
| <b>CPSSF</b>    | Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье   |
| <b>СCECTSMM</b> | Комиссия по культуре, образованию, исследованию, молодежи, спорта и СМИ  |
| <b>CEBF</b>     | Комиссия по экономике, бюджету и финансам  |
| <b>CSNAOP</b>   | Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку   |
| <b>CAIA</b>     | Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности   |
| <b>CAPDRMSC</b> | Комиссия по публичному управлению, региональному развитию, окружающей среде и климатическим изменениям   |
| <b>EX-POST</b>  | Анализ реальных результатов завершеного вмешательства публичных политик, который позволяет понять факторы успеха или неудачи и более широкое влияние публичных политик |

## **Ассоциация 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-2024, Кишинэу, Республика Молдова