



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

Доклад

МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2018 ГОДУ



Кишинэу, 2019



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

ДОКЛАД

МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2018 ГОДУ

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

Кишинэу, 2019

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

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 2018 году» принадлежат автору и не обязательно отражают позицию донора.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	4
1.1. Общие сведения	4
1.2. Методология исследования.....	4
II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	6
2.1. Подробный анализ законодательства в области парламентского контроля	6
А. Конституция Республики Молдова	6
В. Закон о принятии Регламента Парламента № 797 от 02.04.1996	9
С. Закон о Правительстве № 136 от 07.07.2017	9
D. Нормативно-правовая база, предусматривающая представление в Парламент отчетов органов публичного управления.....	11
2.2. Правовые инструменты для осуществления парламентского контроля.....	16
2.3. Парламентский контроль в свете внедрения Соглашения об Ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз	17
III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ	18
3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2018 году	18
3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента.....	23
А. Надзор, осуществляемый постоянными, специальными и следственными комиссиями Парламента (ст. 25–27, ст. 31–36).....	23
В. Надзор, осуществляемый депутатами (ст. 112–119, ст. 122–125)	24
С. Осуществление парламентского контроля над исполнением законов (ст. 111) ...	24
D. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления (ст. 127–128) ..	24
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	25
4.1. Выводы.....	25
4.2. Рекомендации	26
V. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	28

I. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Общие сведения

Основной задачей данного доклада является оценка функции парламентского контроля и её эволюция по сравнению с аналогичными докладами за предыдущие годы. 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 выявить сильные и слабые стороны, а также возможности и проблемы, тем самым предоставив возможность дальнейшего укрепления функции парламентского контроля. В результате, мы получим общую картину функционирования института парламентского контроля, эффективности используемых механизмов парламентского контроля, а также разработаем предложения по их укреплению и оценим степень реализации предложений, содержащихся в предыдущих докладах.

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 деятельности Парламента. 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, что вовлекает строгий механизм мониторинга и парламентского контроля над всеми органами публичного управления Республики Молдова.

Следует оценить тот факт, что в последний период Парламент Республики Молдова предпринимает меры по улучшению своей контрольной функции путем более систематической организации публичных слушаний и консультаций, а также путем внедрения механизмов проведения ex-post юридического анализа и анализа воздействия законодательных актов.

1.2. Методология исследования

Для лучшего анализа эволюций в области парламентского контроля, по сравнению с аналогичными докладами за предыдущие годы, данное исследование проводилось инклюзивным и консультативным образом, с привлечением всех соответствующих заинтересованных сторон в Парламенте. Сбор данных осуществлялся различными методами, такими как: анализ законодательных изменений, внесенных за исследуемый период, анализ документов, интервью и т. д.

Инструменты, используемые для анализа функции парламентского контроля:

- 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.).

На начальном этапе 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. Также, были рассмотрены положения проекта Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018), принятого в первом чтении 22.11.2018

Путем анализа законодательной базы была оценена полнота правовых норм, регулирующих деятельность учреждений, связанную с принятием на себя ответственности Правительством, представлением отчетов в Парламент и парламентскими слушаниями. Здесь же были проанализированы Постановления Конституционного суда в областях, имеющих отношение к парламентскому контролю. Наконец, что не менее важно, были проанализированы существующие положения о деятельности следственных комиссий и измерение их полномочий.

Затем были проведены интервью с ответственными лицами, задействованными 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 встреч с депутатами было изучено то, как они понимают предоставленные 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 учреждения, особенно тех, которые вершат правосудие и содействуют его осуществлению (ВСП, ВСМ, Прокуратура, Конституционный Суд). Анализ продолжился работой 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 докладе была проанализирована реализация контроля эффективности законов и составления оценочных докладов парламентскими комиссиями (ex-post).

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

- a) международных стандартов для функционирования Парламента (стандарты, рекомендованные Межпарламентским Союзом);
- b) сравнительного анализа с другими государствами-членами ЕС, соответствующих РМ по численности населения, депутатов, политическому режиму и т. д.;
- 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

С учетом разработки и регистрации проекта Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018), одной из целей которого является детализация инструментов и процедур парламентского контроля, существующее законодательство не претерпело каких-либо существенных изменений в этом отношении. Поэтому мы рассмотрим основные нормативные положения, существующие в данной области.

А. Конституция Республики Молдова

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

- осуществляет парламентский контроль над исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;
- утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль над его исполнением;
- осуществляет контроль над 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:

1. Контроль, осуществляемый над Президентом Республики Молдова

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. 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 процедуры, не предусмотрены в других законодательных актах, поэтому неясно, как они могут де-факто применяться на практике и как должен действовать Парламент в таких ситуациях. Эти процедуры предусмотрены в проекте Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018).

II. Контроль, осуществляемый над Правительством

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

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 нынешнем Регламенте Парламента не предусмотрены четкие процедуры вызова членов Правительства на заседания парламентских комиссий, парламентских фракций, Постоянного бюро или Парламента.** В данном контексте мы отмечаем, что в большинстве случаев члены Правительства не соблюдают эти положения и делегируют государственных секретарей для участия в заседаниях комитетов или пленарных заседаниях.

Статья 105 Конституции устанавливает, что Правительство и каждый его член обязаны давать ответы на вопросы или запросы, сформулированные депутатами. 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, представлена в Главе III, исходя из данных, содержащихся в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2018 году и Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2018 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. Инициатива о выражении недоверия рассматривается в течение 3 дней со дня внесения в Парламент (ст. 106).

Конституция Республики Молдова, также, 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.

III. Контроль, осуществляемый над деятельностью органов публичного управления

В соответствии с требованиями 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.

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, назначении руководства или членов некоторых органов публичного управления или специализированных учреждений.

Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014 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.

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 над порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств. Счетная палата обязана ежегодно представлять Парламенту доклад об управлении публичными финансовыми средствами и их использовании. В целях улучшения парламентского контроля в этой сфере, 31.05.2018, был принят Закон № 93 о внесении изменений и дополнений в Регламент Парламента, которым была учреждена новая постоянная комиссия, а именно Комиссия по контролю публичных финансов, основной задачей которой является рассмотрение отчетов Счетной Палаты.

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 № 436/2006 (ст. 61–69), контроль над 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 о принятии Регламента Парламента № 797 от 02.04.1996

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

- 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 над 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);

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

С. Закон о Правительстве № 136 от 07.07.2017

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 (ст. 42):

<i>Ответственность Правительства перед Парламентом</i>	
<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.

Ответственность Правительства перед Парламентом

Ответы на вопросы депутатов

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.

Принятие на себя ответственности Правительством

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.

Участие Правительства в работе Парламента

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.

Ответы на запросы депутатов

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.

Участие Правительства в заседаниях постоянных парламентских комиссий и парламентских фракций

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.

Участие в заседаниях Парламента по рассмотрению резолюций

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.

Рассмотрение проектов нормативных актов

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 над 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 в Парламент отчетов органов публичного управления

Специальные законы о деятельности ряда 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.

Однако, не указана необходимость рассмотрения данного отчета на пленарном заседании, в том числе путем предоставления ответов на возможные вопросы депутатов. Следует отметить, что у депутатов есть возможность задавать вопросы в ходе заседания комиссии, рассматривающей тот или иной отчет. Тем не менее, если допустить гипотетическую ситуацию, в которой все 101 депутат хотели бы задать вопросы, проведение заседания комиссии стало бы практически невозможным.

Таблица отчетов, представленных Парламенту, выглядит следующим образом:

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
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 о своей деятельности 2) Отчет об управлении финансовыми средствами, выделенными на проведение выборов	1) Ежегодно 2) В кратчайший срок после завершения выборов

МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2018 ГОДУ

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
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>Генеральная 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. м))	Отчет о деятельности Органа за предыдущий год	Ежегодно, до 31 марта
10	<i>Народный Адвокат</i>	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	<i>Счетная Палата</i>	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

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
12	Национальная Комиссия по Финансовому Рынку	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	Национальный Банк Молдовы	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
14	Административный Совет Фонда Гарантирования Депозитов в Банковской Системе	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 месяцев после окончания финансового года
15	Национальное Агентство по Регулированию в Энергетике	Закон № 174 от 21.09.2017 об энергетике (ст. 12 ч. (7)); 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 № 334 от 14.12.2018 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 30 июня каждого года 2) Ежегодно, до 1 марта

№	Орган публично-го управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
16	<i>Совет по Конкуренции</i>	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	<i>Координационный Совет по телевидению и радиовещанию</i>	Кодекс о телевидении и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006 (ст. 49 ч. (1)–(2))	Отчет Совета	Ежегодно, до 1 февраля
18	<i>Национальное Агентство по разрешению споров</i>	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; 2) По запросу Парламента Агентство представляет отчеты за период менее одного года.
19	<i>Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства</i>	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. 28–29)	Общий доклад о положении в области предупреждения и борьбы с дискриминацией	В начале каждого года, до 15 марта
20	<i>Национальный Совет по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством</i>	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 этих нормативных актов констатируем, что положения, касающиеся отчетности органов публичного управления перед Парламентом, являются неполными, а иногда и неясными. Как правило, нет процедур по составлению отчета органами публичного управления, а содержание и форма отчета не регулируются. В связи с этим, **было бы уместным четко регламентировать образец содержания всех представляемых 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. Подготовленный доклад направляется судьям Конституционного суда. Окончательный вариант доклада рассматривается в заседании Конституционного суда. Доклад должен содержать:

- a) его наименование, дату 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 № 183/2012, 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, не существует норм, регулирующих процедуру заслушивания отчетов органов публичного управления, решения, принимаемые Парламентом по вопросу отчетов, последствия, в случае выражения Парламентом своего несогласия с отчетом и эффективностью деятельности органов публичного управления, мониторинг сформулированных рекомендаций и т. д.

В данном аспекте, **чтобы упорядочить данный процесс, считаем целесообразным предусмотреть в Регламенте Парламента процедуры рассмотрения отчетов, представленных Парламенту органами публичного управления.** Главная роль должна быть отведена профильной парламентской комиссии, которая в результате анализа этих отчетов сможет 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 для принятия необходимых мер, а парламентским комиссиям создать механизм мониторинга внедрения сформулированных рекомендаций и информирования пленарного заседания Парламента.

2.2. Правовые 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.



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.

В то же время отметим, что парламентскому контролю препятствует несоответствующая структура полномочий и операционных процедур, которые позволили бы Парламенту быть эффективным. Анализ внутренней законодательной базы свидетельствует о том, что в некоторых ситуациях надзорные полномочия Парламента ограничены или определены ненадлежащим образом. Законодательством установлено, 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. Например, Отчет о деятельности Национального Центра по борьбе с коррупцией за 2017 год был заслушан 28 марта 2018 года на совместном заседании Юридической комиссии по назначениям и иммунитету и Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку, но не на пленарном заседании Парламента.

Отсутствует ясность в отношении того, что подразумевается под парламентским контролем (пределы парламентского контроля), формами парламентского контроля, порядком 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.

Регламент Парламента содержит пробелы, поскольку в нем не предусмотрены все шаги и способ осуществления 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 неподкупную систему, охватывающую всю деятельность, связанную с парламентским надзором.

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

В контексте, отметим проект Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018), принятый в первом чтении 22.11.2018, в котором содержится отдельный раздел о парламентском контроле (Раздел III) и установлены процедуры и полномочия Парламента в этой связи.

2.3. Парламентский контроль в свете внедрения Соглашения об Ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз

В результате заключения Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз¹, Республика Молдова взяла на себя 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 РМ утвердило Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз на 2017–2019 годы.² 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.

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 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.

1 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.

2 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.

III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2018 году

Общий обзор механизма функционирования парламентского контроля в Парламенте приведен в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2018 году, а также в Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2018 год, содержащих также и информацию об осуществлении парламентского контроля.

Таким образом, в период 1 января – 31 декабря 2018 года, депутаты, в целом, адресовали Правительству и органам публичного управления 101 вопрос и 23 запроса. Более подробная информация представлена в нижеследующей таблице.

Вопросы и запросы, адресованные депутатами в 2018 году

№ п/п	Фракция	Кол-во вопросов	Кол-во запросов
1	ДПМ	2	–
2	ПСРМ	17	–
3	ЛДПМ	40	15
4	ПКРМ	29	4
5	ЛП	11	2
6	ЕНПГ	–	–
7	Неаффилированные депутаты	2	2
ВСЕГО		101	23

Большее количество вопросов по сравнению с запросами связано с тем, что депутаты продолжают путать 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. Кроме того, 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.

Учитывая, что Парламент XX-го созыва завершил свой мандат, представляем информацию о динамике вопросов/запросов за весь мандат:

Фракция	2015			2016			2017			2018			ВСЕГО ЗА СОЗЫВ		
	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего
ПСРМ	41	3	44	37	2	39	5	–	5	17	–	17	100	5	105
ФЛДПМ	19	5	24	18	9	27	37	5	42	40	15	55	114	34	148
ДПМ	9	5	14	7	2	9	4	1	5	2	–	2	22	8	30

Фракция	2015			2016			2017			2018			ВСЕГО ЗА СОЗЫВ		
	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего	вопросы	запросы	всего
ПКРМ	19	2	21	19	3	22	40	1	41	29	4	33	107	10	117
ЛП	18	–	18	2	–	2	12	–	12	11	2	13	43	2	45
Неаффилированные	–	–	–	2	1	3	3	–	3	2	2	4	7	3	10
Группа НЕП	–	–	–	–	–	–	2	–	2	–	–	–	2	–	2
Всего	106	15	121	85	17	102	103	7	110	101	23	124	395	62	457
Кол-во заседаний вопросы/ запросы	10	3	13	16	5	21	23	5	28	22	6	28	71	19	90

В течение 2018 года, депутаты выдвинули три простые резолюции по сравнению с 4 в 2017 году. Две резолюции были выдвинуты фракцией ПСРМ, а одна резолюция выдвинута фракцией ПКРМ, 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 экономики, проводимой Министерством Экономики и Инфраструктуры, под руководством г-на Кирилла Габурича (№ 36 от 15.02.2018);
2. Простая резолюция в отношении внутренней и внешней политики в области европейской интеграции, проводимой заместителем премьер-министра Юрием Лянкэ (№ 61 от 01.03.2018);
3. Простая резолюция в отношении внутренней политики в области здравоохранения и социальной защиты населения, проводимой министром здравоохранения, труда и социальной защиты, госпожой Светланой Чеботарь (№ 91 от 20.03.2018).

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

Как и в 2017, в течение 2018 года не было выдвинуто ни одной резолюции о выражении во-тума недоверия.

В 2018 году на пленарных заседаниях Парламента было проведено 2 публичных слушания (по сравнению с 4 в 2017 году), а именно:

- **Парламентские слушания по мерам, предпринятым органами, наделенными полномочиями по возврату активов, выведенных преступным путем из банковской системы** (докладчики: г-н Серджиу ЧОКЛЯ – президент Национального Банка Молдовы; г-н Богдан ЗУМБРЯНУ – директор НЦКБ) – 12.10.2018;
- **Заслушивание Народного Адвоката по правам ребенка по делу о вопиющих нарушениях прав детей Теоретического Лицея им. Лучиана Благи** (докладчик: г-жа Майя БЭНЭРЕСКУ – Народный Адвокат по правам ребенка) – 01.11.2018;

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.

Темы публичных слушаний, проведенных постоянными комиссиями, отбирались в зависимости от их актуальности, срочности и важности, как правило, слушания организовывались по определенным законопроектам, в качестве инструментов консультаций с общественностью. Больше всего слушаний – 23 – провела Комиссия по экономике, бюджету и финансам, за ней следует Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку с 7 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 2018 году, парламентские комиссии провели 52 (по сравнению с 69 в 2017 году) публичных слушаний, как приведено ниже:



В этот же период, был представлен 31 (по сравнению с 27 в 2017 году) отчет со стороны публичных учреждений и органов власти, а именно:

1. Отчет о деятельности Координационного Совета по Телевидению и Радиовещанию за 2017 год – № 156 от 01.02.2018;
2. Отчет Совета по Конкуренции о государственной помощи, предоставленной в Республике Молдова в 2016 году – № 297 от 16.02.2018;
3. Отчет о деятельности Национального Центра по борьбе с Коррупцией за 2017 год – № 357 от 23.02.2018;
4. Отчет о деятельности Национального Совета по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством – № 382 от 28.02.2018;
5. Отчеты о деятельности Национального Органа по Неподкупности за 2017 год – № 467 от 12.03.2018;
6. Отчет о деятельности Центральной Избирательной Комиссии за 2017 год, в соответствии с мероприятиями, предусмотренными Стратегическим планом ЦИК на 2016–2019 годы – № 523 от 14.03.2018;
7. Отчет о деятельности Прокуратуры за 2017 год – № 524 от 14.03.2018;

8. Общий доклад о ситуации в области предупреждения и борьбы с дискриминацией в Республике Молдова за 2017 год – № 525 от 14.03.2018;
9. Годовой отчет об оценке деятельности Национального Агентства по разрешению споров за 2017 год – № 538 от 15.03.2018;
10. Доклад Народного Адвоката (Омбудсмена) о соблюдении прав и основных свобод человека в Республике Молдова в 2017 году – № 580 от 19.03.2018;
11. Отчет Правительства о внедрении Плана строительства новых и/или обновления существующих зданий, необходимых для надлежащего функционирования системы судебных инстанций – № 658 от 22.03.2018;
12. Отчет Национального Агентства по Регулированию в Энергетике о ситуации на рынке нефтепродуктов Республики Молдова за 2017 год – № 751 от 02.04.2018;
13. Отчет о деятельности Национального Центра по защите Персональных Данных Республики Молдова за 2017 год – № 764 от 03.04.2018;
14. Отчет Правительственного представителя за 2017 год о предпринятых мерах для исполнения постановлений и решений Европейского Суда по Правам Человека – № 829 от 11.04.2018;
15. Годовой отчет о внедрении Программы деятельности Правительства на 2016–2018 годы – № 950 от 26.04.2018;
16. Отчет о деятельности Фонда гарантирования депозитов в банковской системе за 2017 год – № 978 от 27.04.2018;
17. Отчет о деятельности Счетной Палаты за 2017 год – № 979 от 27.04.2018;
18. Отчет о деятельности Высшего Совета Магистратуры и судебных инстанций за 2017 год – № 1085 от 14.05.2018;
19. Информация о внедрении Национальной программы в области конкуренции и государственной помощи на 2017–2020 годы (в 2017 году), представленная Советом по Конкуренции – № 1224 от 28.05.2018;
20. Годовой отчет о деятельности Национальной Комиссии по Финансовому Рынку и о функционировании небанковского финансового рынка;
21. Отчет о деятельности Совета по Конкуренции за 2017 год – № 1268 от 31.05.2018;
22. Отчет Центральной Избирательной Комиссии о финансировании политических партий и избирательных кампаний за 2017 год – № 1274 от 31.05.2018;
23. Годовой отчет Национального Банка Молдовы за 2017 год – № 1281 от 04.06.2018;
24. Доклад Конституционного Суда об осуществлении конституционной юрисдикции за 2017 год;
25. Финансовый отчет Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2017 год – № 1364 от 12.06.2018;
26. Отчет о деятельности Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2017 год – № 1459 от 26.06.2018;
27. Общий отчет об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении за 2017 год – № 1496 от 02.07.2018;

28. Отчет Счетной Палаты об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества за 2017 год – № 1945 от 14.09.2018;
29. Полугодовой отчет об исполнении национального публичного бюджета и его составляющих на 2018 год – № 1938 от 14.09.2018;
30. Отчет о внедрении Программы деятельности Правительства Республики Молдова на 2016–2018 годы – № 2741 от 13.12.2018;
31. Информация об исполнении Национального плана действий по внедрению Национальной Стратегии Оборона на 2018–2022 годы, за 2-е полугодие 2018 года.

В данном контексте следует отметить, что в 2018 году, по сравнению с предыдущими годами, не было никаких задержек с представлением ежегодных отчетов соответствующими учреждениями. Из общего числа представленных отчетов, 5 отчетов были заслушаны на пленарном заседании Парламента, а остальные – постоянными комиссиями, по которым было принято 5 следующих Постановлений Парламента:

- Постановление Парламента № 63 от 29.03.2018 о годовом отчете Координационного Совета по Телевидению и Радиовещанию за 2017 год;
- Постановление Парламента № 90 от 24.05.2018 по Докладу Народного Адвоката о соблюдении прав и основных свобод человека в Республике Молдова в 2017 году;
- Постановление Парламента № 115 от 05.07.2018 об утверждении Отчета об исполнении средств фондов обязательного медицинского страхования в 2017 году;
- Постановление Парламента № 131 от 13.07.2018 об утверждении Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования на 2017 год;
- Постановление Парламента № 252 от 16.11.2018 по Годовому отчету 2017 года Счетной Палаты об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества.

Исходя из информации, содержащейся на официальном сайте и информации, содержащейся в статистических отчетах Секретариата Парламента, отметим, что в 2018 году Парламент создал 2 специальные и одну следственную комиссию.

**Специальные комиссии и следственная комиссия,
созданные Парламентом в 2018 году**

№ п/п	Наименование комиссии	Постановление Парламента	Представленный отчет
1.	Специальная комиссия по разработке пакета законодательных изменений в области предотвращения самоубийств	№ 46 от 24.03.2018	да
2.	Специальная комиссия по организации и проведению публичного конкурса для отбора кандидатов на должность члена Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства	№ 28 от 01.03.2018	да
3.	Следственная комиссия по выяснению фактических и правовых обстоятельств вмешательства Фонда «Otwarty Dialog» («Открытый диалог») и его основателя Людмилы Козловской во внутренние дела Республики Молдова и финансирования некоторых политических партий Республики Молдова	№ 204 от 04.10.2018	нет

3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента

Учитывая, что проект Кодекса парламентских правил и процедур не был принят в окончательном чтении, а положения Регламента Парламента Республики Молдова, принятого Законом № 797/1996, не подвергались существенным изменениям в сфере парламентского контроля, ограничимся повторением выводов и предложений, упомянутых в предыдущих докладах.

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

Основные выводы из проведенных интервью

Как было отмечено в предыдущих докладах, в большинстве случаев образованные следственные комиссии не довели 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.

Мы настаиваем на уточнении полномочий следственных комиссий в том, что касается сбора данных в случае существующих уголовных дел.

Существует также проблема ответов, которые уклончиво формулируются теми, кого заслушивают, которые освобождаются от любой ответственности за предоставление недостоверной информации. Часто случается, что запрашиваемая информация, предоставляется органами публичной власти с превышением сроков, указанных комиссией.

Мы повторяем предложение о четком разграничении случаев, в которых слушания должны проводиться пленарным заседанием Парламента и когда они могут проводиться комиссиями.

Приоритетным направлением также является уточнение роли пленарного заседания Парламента в процессе проведения парламентских слушаний. Хотя оно имеет как преимущества, так и недостатки, было бы целесообразно рассмотреть возможность установления правила, согласно которому все рекомендации, вытекающие из парламентского контроля, в конечном итоге, утверждались бы на пленарном заседании Парламента.

При подготовке и проведении слушаний комиссии сталкиваются с рядом трудностей. Проблемы организационного характера возникают даже на начальном этапе. При проведении слушаний, консультант комиссии является тем, кто подготавливает вопросы для учреждений докладчиков, а также заключительные рекомендации. Этот же консультант занимается организационными моментами, техническим обустройством зала, обеспечивая стульями, водой и т. д. Консультанты комиссии теряют много времени и сил на подготовку к публичным слушаниям. Необходимо урегулировать и прояснить эти организационные и материально-технические вопросы, указав, кто за это отвечает, какое подразделение Парламента занимается организацией слушаний и обеспечивает участников всем необходимым. В контексте мы обращаем внимание на отсутствие специальных помещений в Парламенте, где можно было бы просматривать отчеты и секретную информацию.

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

Основные выводы из проведенных интервью

Проблема, которая сохраняется в течение многих лет и на которую мы обращали внимание в предыдущих докладах, это запоздалые или формальные ответы, а иногда и отсутствие со стороны органов публичного управления ответов на вопросы и запросы 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, а также установить наказание за игнорирование или предоставление формальных ответов на вопросы и запросы депутатов.

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

В результате принятия 07.02.2018 Постановления № 2 Постоянного Бюро Парламента об утверждении Методологии ex-post оценки внедрения законодательных актов в работу по парламентскому контролю был внесен новый инструмент, а именно, ex-post оценка внедрения законодательных актов. Таким образом, были установлены 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.

Этот инструмент начал внедряться в 2018 году путем проведения юридического анализа и анализа воздействия большего количества законодательных актов.

Д. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления (ст. 127–128)

Основные выводы из проведенных интервью

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.

Что касается рекомендации о создании отдельной комиссии, которая занималась бы проверкой государственных финансов, 31.05.2018 был принят Закон № 93 о внесении изменений и дополнений в Регламент Парламента, которым была образована новая постоянная комиссия, а именно, Комиссия по государственному финансовому контролю, основной задачей которой является рассмотрение отчетов Счетной Палаты.

Одно из предложений, вытекающих из интервью, указывает на необходимость одновременного рассмотрения в Парламенте 2 отчетов: отчета Счетной Палаты об исполнении бюджета и отчета Правительства об исполнении бюджета. Эти два отчета должны рассматриваться вместе, так как это управление государственными деньгами.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1. Выводы

В 2018 году по сравнению с 2017 годом мы отмечаем относительное улучшение в области парламентского контроля, однако, подавляющее большинство ранее сформулированных рекомендаций не было принято во внимание.

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

1. Несмотря на то, что законодательство Республики Молдова предусматривает несколько 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. Отсутствие исчерпывающей законодательной базы в том, что касается определения должным образом надзорных полномочий Парламента и четкого описания рабочих процедур по осуществлению парламентского контроля.
3. Вопросы и запросы депутатов, в качестве инструментов парламентского контроля, часто оказываются неэффективными, поскольку ответы заинтересованных сторон являются неполными, уклончивыми, формальными и зачастую предоставляются с превышением установленного срока.
4. Отсутствие законодательной базы, касающейся привлечения к ответственности лиц, принимающих решения, предоставляющих недостоверную, неполную или ошибочную информацию депутатам, Следственным комиссиям ведет к невозможности надлежащей реализации их мандата.
5. Отсутствие законодательной базы для наказания членов Правительства за невыполнение обязанности отвечать на вопросы и запросы депутатов.
6. 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.
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, Парламент и парламентские комиссии не могут отслеживать степень внедрения рекомендаций, разработанных в результате публичных слушаний.
9. Законодательные положения, касающиеся обязательства некоторых органов публичного управления представлять Парламенту отчеты, являются неполными, а некоторые ситуации вообще не описаны, как например:

- содержание и форма отчета, представленного Парламенту,
- четко не предусмотрено, должны ли отчеты заслушиваться только профильной комиссией или и на пленарном заседании Парламента,
- кто и как проводит мониторинг внедрения рекомендаций, сформулированных по отчету и т. д.

10. Размещение неполной информации и даже отсутствие информации на официальном сайте Парламента (www.parlament.md) в том, что касается парламентского контроля.

4.2. Рекомендации

Несмотря на то, что проект Кодекса парламентских правил и процедур № 374 от 02.11.2018 содержит большую часть рекомендаций, сформулированных в предыдущих Докладах о парламентском контроле, так как он еще не был принят в окончательном чтении, считаем целесообразным повторить рекомендации, разработанные в результате проблем, выявленных в области парламентского контроля:

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 эффективности инструмента вопросов и запросов, установив законодательные механизмы повышения ответственности лиц, принимающих решения, компетентных органов, в том числе установление административной или уголовной 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. 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.
5. Четкое установление в Регламенте Парламента первостепенной и основной роли парламентских комиссий в проведении парламентских слушаний, являющихся важным инструментом в осуществлении парламентского контроля.
6. Установление в Регламенте Парламента четких различий между формами слушаний, а именно: законодательные, надзорные и следственные слушания.
7. Интенсификация ex-post оценок, проводимых в отношении принятых нормативных актов.
8. Урегулирование в законодательстве единой модели содержания всех отчетов, представленных Парламенту подотчетными ему органами и другими органами публичного управления.
9. Четкое установление в Регламенте Парламента запрета на разработку альтернативных отчетов, в случае следственных комиссий, а только отдельных мнений некоторых членов этих комиссий.

10. Создание и начало работы в рамках нового созыва Комиссии по государственному финансовому контролю с целью усиления парламентского контроля в этом сегменте.
11. Установление обязательства для Секретариата Парламента, депутатов и парламентских комиссий публиковать на официальном сайте (www.parlament.md) действия, касающиеся проведения парламентских слушаний, а также других действий, относящихся к парламентскому контролю.
12. Создание Парламентом механизма, который устанавливал бы в начале каждой парламентской сессии принятие и опубликование на его официальном сайте (www.parlament.md) перечня законов, которые должны быть оценены ответственными парламентскими комиссиями. Это дало бы гражданскому обществу возможность участвовать в этом процессе оценки.

V. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ФДПМ – Фракция Демократической Партии Молдовы

ФЛДПМ – Фракция Либерально-Демократической Партии Молдовы

ФЛП – Фракция Либеральной Партии

ФПСРМ – Фракция Партии Социалистов Республики Молдова

ФПКРМ – Фракция Партии 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

ССЕСТСММ – 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

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, web: www.promolex.md, www.monitor.md

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