



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

Доклад

МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2019 ГОДУ



Кишинэу, 2020



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

ДОКЛАД

МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В 2019 ГОДУ

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

Кишинэу, 2020

Перевод на русский язык: «DT Media Grup» SRL

Макет: «FOXTROT» SRL

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

Ассоциация Promo-LEX

Ул. Митрополит Петру Мовилэ 23/13, 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 2019 году» принадлежат автору и не обязательно отражают позицию донора.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	4
1.1. Общие сведения.....	4
1.2. Методология исследования	4
II. ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	6
2.1. Подробный анализ законодательства в области парламентского контроля.....	6
2.2. Правовые инструменты для осуществления парламентского контроля.....	16
III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ	18
3.1. Статистические данные о парламентском контроле	18
3.2. Регулирование парламентского контроля в Регламенте Парламента	27
3.2.1. Надзор, осуществляемый постоянными, специальными и следственными комиссиями Парламента	27
3.2.2. Надзор, осуществляемый депутатами.....	28
3.2.3. Осуществление парламентского контроля над исполнением законов	28
3.2.4. Годовые отчеты Правительства и органов публичного управления	33
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	34
V. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	37
VI. ПРИЛОЖЕНИЯ	38

I. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Общие сведения

В целях обеспечения непрерывности мониторинга порядка проведения парламентского контроля в ходе Программы «Демократия, Прозрачность и Ответственность», внедряемой с финансовой помощью Агентства США по Международному Развитию (USAID), Ассоциация «Promo-LEX» составила настоящий доклад, основной задачей которого 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.

Парламентский контроль представляет собой прерогативу Парламента, посредством которой осуществляется контроль над тем, как Правительство и другие органы публичной власти исполняют законодательные акты, принятые Парламентом. Парламентский контроль является обязательным и осуществляется в формах и на условиях, предусмотренных законодательством. Его цель состоит в обеспечении эффективности внедрения законов и их единообразного применения.

В январе 2019 года имело место только одно пленарное заседание Парламента, в ходе которого в первом чтении было утверждено всего несколько законопроектов и были назначены на публичные должности определенные лица.

Поскольку 24 февраля 2019 года имели место парламентские выборы, а первое рабочее заседание пленума Парламента X созыва имело место аж 08 июня, деятельность в области парламентского контроля осуществлялась только во второй половине 2019 года. В этой связи следует отметить, что только 04.12.2019 г. Постановлением № 36 Постоянное Бюро утвердило план ex-post оценки законодательных актов, но область парламентского контроля отставала в политическом отношении.

1.2. Методология исследования

Для лучшего анализа эволюций в области парламентского контроля, по сравнению с аналогичными докладами за предыдущие годы, данное исследование проводилось документированным 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 возможных изменений, внесенных в нормативно-правовую базу и документов политик с целью установления направлений в регулировании 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 г.), принятого в первом чтении 22.11.2018 г.

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. 10 февраля в Парламенте было организовано ознакомительное совещание по данному вопросу с консультантами из каждой парламентской комиссии, а также с представителями Генерального юридического управления и Управления парламентского документирования, которые вовлечены в процесс 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 учреждений, 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. ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

2.1. Подробный анализ законодательства в области парламентского контроля

Учитывая стагнацию процесса принятия проекта Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018 г.), одной из целей которого является детализация инструментов и процедур парламентского контроля, существующее законодательство не претерпело каких-либо существенных изменений в этом отношении. Таким образом, основные нормативные положения, существующие в данной области, остались теми же что и в предыдущие годы. Поэтому мы рассмотрим основные нормативные положения, существующие в области парламентского контроля:

A. Конституция Республики Молдова

Ст. 66 Конституции предусматривает полномочия Парламента в данной области:

- 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, соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников;
- избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом;
- организует изучение и заслушивание любых вопросов, касающихся интересов общества;
- приостанавливает деятельность органов местного публичного управления в случаях, предусмотренных законом.

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

I. Контроль, осуществляемый над Президентом Республики Молдова

В 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 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. Однако, эти процедуры предусмотрены в проекте Кодекса парламентских правил и процедур (№ 374 от 02.11.2018 г.).

II. Контроль, осуществляемый над Правительством

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.**

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.

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 2019 году и Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2019 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 г., 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, но данная комиссия де-факто начала свою работу только в 2019 году во вновь избранном Парламенте X созыва.

В. Закон о принятии Регламента Парламента № 797 от 02.04.1996 года

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);
- Простые 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 года

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):

Ответственность Правительства перед Парламентом	
Годовой отчет о деятельности Правительства	Правительство представляет Парламенту годовой отчет о деятельности в апреле. В случае рассмотрения отчета о деятельности Правительства, присутствие членов Правительства обязательно.
Годовые отчеты органов публичного управления	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.
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.

К основным полномочиям Премьер-министра относится информирование Парламента по вопросам особой государственной важности и представление Правительства в отношениях 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 публичного управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
1	Служба Информации и Безопасности Республики Молдова	Закон № 753 от 23.12.1999 г. 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

№	Орган публичного управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
2	Центральная Избирательная Комиссия	Кодекс о выборах № 1381 от 21.11.1997 г. (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
3	Правительство (де-факто подразумевается Министерство Экономики)	Закон № 121 от 04.05.2007 г. об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлению (ст. 69 ч. (3))	Отчет о результатах управления публичной собственностью и ее разгосударствления за предыдущий год	Ежегодно, в январе месяце
4.	Конституционный Суд	Закон № 317 от 13.12.1994 г. о Конституционном Суде (ст. 10); Закон № 502 от 16.06.1995 г. Кодекс конституционной юрисдикции (ст. 80)	Доклады об осуществлении конституционной юрисдикции	Ежегодно, в январе месяце
5	Генеральная Прокуратура	Закон № 3 от 25.02.2016 г. о Прокуратуре (ст. 11 ч. (3))	Отчет о деятельности Прокуратуры за предыдущий год	Ежегодно, до 31 марта текущего года
6	Высший Совет Магистратуры	Закон № 947 от 19.07.1996 г. 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	Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией	Закон № 1104 от 06.06.2002 г. о Национальном Центре по Борьбе с Коррупцией (ст. 44/1)	Отчет об осуществлении своей деятельности	Ежегодно, до 31 марта
8	Национальный Центр по защите Персональных Данных	Закон № 133 от 08.07.2011 г. о защите персональных данных (ст. 21 ч. (3))	Отчет о деятельности за предыдущий год	Ежегодно, до 15 марта
9	Национальный Орган по Неподкупности	Закон № 132 от 17.06.2016 г. 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	Народный Адвокат	Закон № 52 от 03.04.2014 г. о народном адвокате (Омбудсмене) (ст. 29)	Доклад о соблюдении прав человека и основных свобод в Республике Молдова	До 15 марта каждого года

№	Орган публичного управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
11	Счетная Палата	Закон о Счетной Палате № 261 от 05.12.2008 г. (ст. 8, ст. 16 п.п. h))	1) Финансовый отчет об исполнении собственного бюджета за истекший бюджетный год; 2) Отчет об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества	1) Ежегодно, к 15 марта; 2) Ежегодно, к 10 октября.
12	Национальная Комиссия по Финансовому Рынку	Закон № 192 от 12.11.1998 г. 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 г. 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; с) 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 г. 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

№	Орган публичного управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
15	Национальное Агентство по Регулированию в Энергетике	<p>Закон № 174 от 21.09.2017 г. об энергетике (ст. 12 ч. (7));</p> <p>Закон № 107 от 27.05.2016 г. об электроэнергии (ст. 6 ч. (4));</p> <p>Закон № 108 от 27.05.2016 г. о природном газе (ст. 6 ч. (4));</p> <p>Закон № 461 от 30.07.2001 г. о рынке нефтепродуктов (ст. 9 ч. (1));</p> <p>Постановление Парламента № 334 от 14.12.2018 г. об утверждении Положения об организации и функционировании Национального Агентства по Регулированию в Энергетике (п. 22 п.п. j))</p>	<p>1) Отчет о деятельности Агентства за предыдущий год;</p> <p>2) Отчет, содержащий финансовый раздел о расходах за предыдущий год, другую информацию о ситуации на рынке нефтепродуктов</p>	<p>1) До 30 июня каждого года</p> <p>2) Ежегодно, до 1 марта.</p>
16	Совет по Конкуренции	<p>Закон о конкуренции № 183 от 11.07.2012 г. (ст. 33 ч. (3), ч. (4) п.п. а)–d));</p> <p>Закон № 139 от 15.06.2012 г. о государственной помощи (ст. 21 ч. (3));</p>	<p>1) Отчет о своей деятельности;</p> <p>2) Отчет о предоставленной государственной помощи;</p>	<p>1) Ежегодно, до 1 июня;</p> <p>2) Ежегодно.</p>
17	Координационный Совет по телевидению и радиовещанию	<p>Кодекс телевидения и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006 г. (ст. 49 ч. (1)–(2))</p>	<p>Отчет Совета</p>	<p>Ежегодно, до 1 февраля</p>
18	Национальное Агентство по разрешению споров	<p>Закон № 131 от 03.07.2015 г. о государственных закупках (ст. 75 ч. (4)–(5))</p>	<p>Годовой отчет об оценке деятельности, который включает данные и анализы относительно случаев по разрешению жалоб</p>	<p>1) До 15 марта каждого года;</p> <p>2) По запросу Парламента Агентство представляет отчеты за период менее одного года.</p>

№	Орган публичного управления	Правовая основа	Тип отчетов	Периодичность
19	Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства	Закон № 121 от 25.05.2012 г. об обеспечении равенства (ст. 12 ч. (1)–(2)); Закон № 298 от 21.12.2012 г. 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	Национальный Совет по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством	Закон № 198 от 26.07.2007 г. 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 г. (п. 55)	Годовой отчет о деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантируемой Государством	Ежегодно, до 1 марта

Как уже отмечалось в предыдущих докладах, 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 № 502/1995, 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.

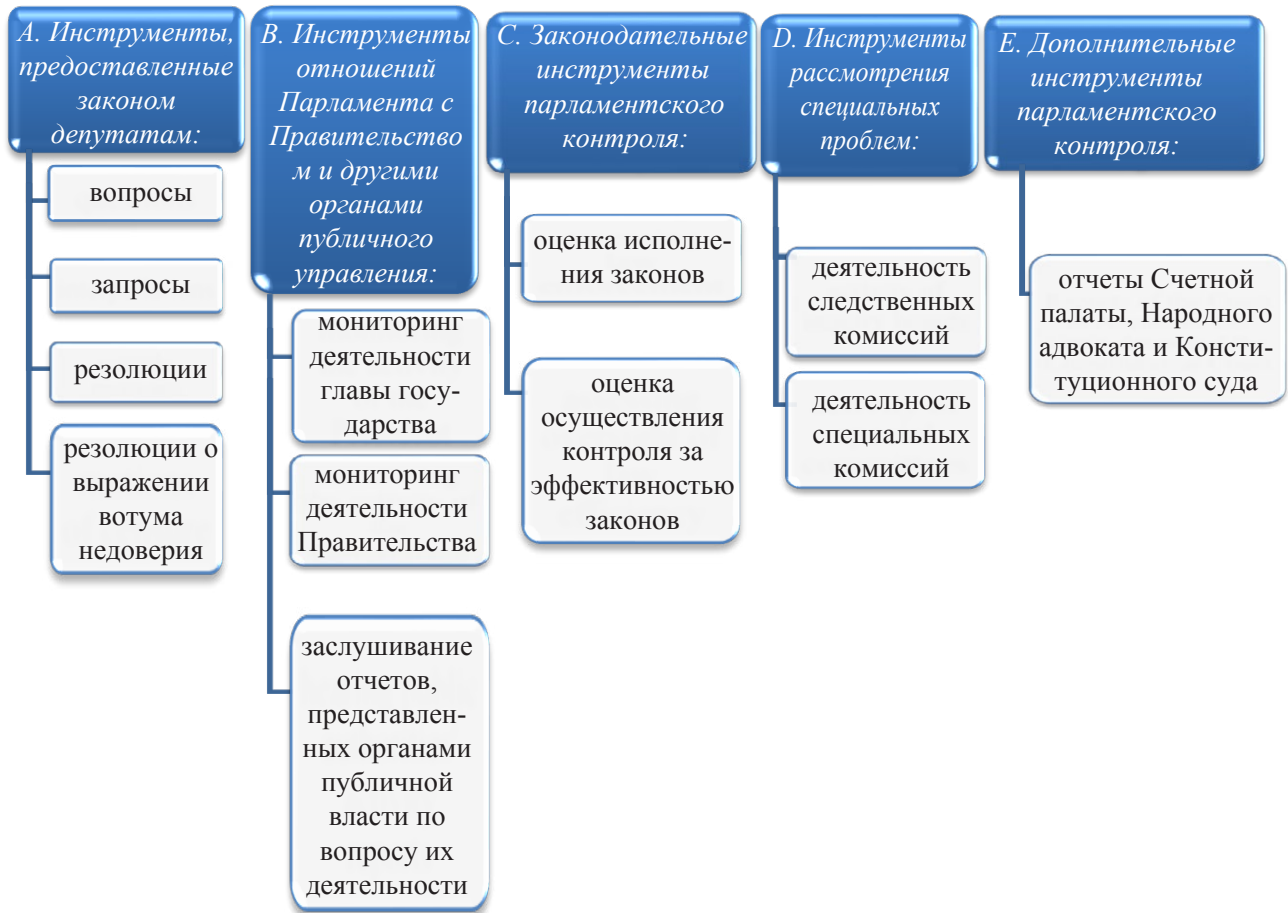
Также, в соответствии со ст. 33 Закона о конкуренции № 183/2012, Совет по конкуренции составляет годовой отчет о своей деятельности, который утверждается Пленумом Совета и представляется ежегодно Парламенту до 1 июня с последующей публикацией. Отчет о деятельности Совета по конкуренции включает:

- 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. 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 г.), принятый в первом чтении 22.11.2018 года, в котором содержится отдельный раздел о парламентском контроле (Раздел III) и установлены процедуры и полномочия Парламента в этой связи. Тем не менее, принятие данного кодекса во втором чтении затягивается по неясным причинам.

III. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Статистические данные о парламентском контроле в 2019 году

Общий обзор механизма функционирования парламентского контроля в Парламенте приведен в Статистическом отчете о законодательном процессе в 2019 году а также в Отчете о деятельности Секретариата Парламента за 2019 год, содержащих также и информацию об осуществлении парламентского контроля.

В течение отчетного периода депутаты подали всего 32 вопроса и четыре запроса в Правительство и другие органы публичного управления. Более подробные сведения о них представлены в нижеследующей таблице:

№ п/п	Фракция	Вопросы	Запросы
1	ПСРМ	6	
2	ДПМ	4	–
3	ПДС	10	1
4	ППДД	8	3
5	Политическая Партия «ШОР»	3	–
6	Независимые депутаты	1	
ВСЕГО		32	4

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.

Малое количество вопросов/запросов в 2019 году по сравнению с предыдущими годами может быть обусловлено тем, что 2019 год был избирательным, имели место парламентские выборы, за которыми воследовала политическая стагнация, которая длилась около трех месяцев. Эти события снизили активность Парламента и весь процесс парламентского контроля в отчетном году. Новый законодательный орган начал свою фактическую деятельности только 8 июня 2019 года.

Динамика вопросов/запросов (за период 2015–2019 годов)

№ п/п	Период	Вопросы/запросы
1.	2015 – начало законодательной деятельности	121
2.	2016	99
3.	2017	105
4.	2018 – окончание законодательной деятельности	120
5.	2019 – начало законодательной деятельности	36

Из динамики, представленной в таблице, заметно, что депутаты наиболее активны в начале и в конце срока мандата. Исключением стал 2019 год, так как вновь избранный Парламент начал свою работу только 8 июня.

Органы власти, которым депутаты адресовали вопросы/запросы

№ п/п	Наименование органа	Число обращений
1.	Президент	1
2.	Премьер-министр	4
3.	Правительство/Государственная канцелярия	4
4.	Министерство Юстиции	1
5.	Министерство Здравоохранения, Труда и Социальной Защиты	1
6.	Министерство Образования, Культуры и Исследований	1
7.	Министерство Экономики и Инфраструктуры	2
8.	Министерство Сельского Хозяйства, Регионального Развития и Окружающей Среды	3
9.	Министерство Внутренних Дел	5
10.	Агентство Публичных Закупок	1
11.	Генеральная Прокуратура	5
12.	Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией	2
13.	Национальное Агентство по Неподкупности	1
14.	Прокуратура по Борьбе с Организованной Преступностью и по Особым Дела	1
15.	Счетная Палата	1
16.	Национальный Комитет по Борьбе с Торговлей Людьюми	1
17.	Совет по Конкуренции	1
18.	Национальная Касса Социального Страхования	1
ВСЕГО		36

В 2019 году депутаты представили две простые резолюции и две резолюции о выражении вотума недоверия. Простые резолюции были представлены Блоком «АСУМ» и обе были отклонены в пленарном заседании Парламента.

Первая резолюция о выражении вотума недоверия Правительству была представлена фракцией Демократической Партии, а вторая резолюция о выражении вотума недоверия была представлена депутатами фракции Партии Социалистов.

Резолюции, представленные в 2019 году

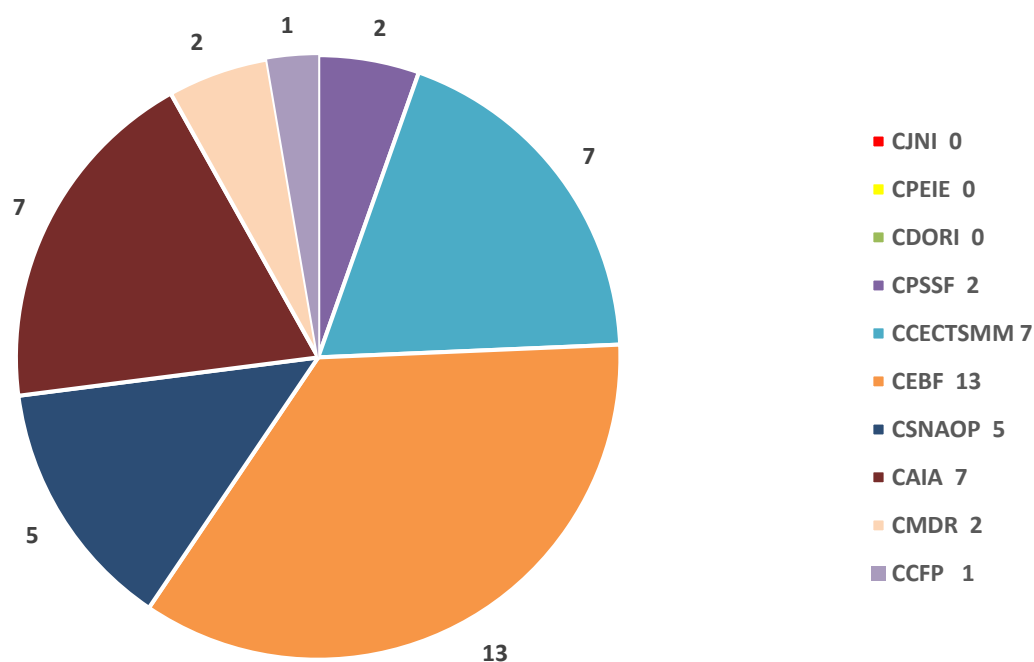
	Предмет резолюции	Регистрационный №	Принятое решение
1.	Простая резолюция о деятельности министра обороны г-на Виктор Гайчук	29.11.2019 года (дата представления)	Обе простые резолюции не были зарегистрированы и вынесены на обсуждение в ходе пленарного заседания Парламента и были отклонены Постоянным бюро по той причине, что не относятся к политикам министерств, соответственно, не были допущены в парламентскую процедуру.
2.	Простая резолюция о внутренней политике в области юстиции, проводимой Министром Юстиции, Фадеем Нагачевски	06.12.2019 года (дата представления)	
3.	Резолюция о вотуме недоверия к деятельности Правительства, представленная депутатами Демократической Партии	№ 233 от 17.10.2019 года	Отозвана авторами
4.	Резолюция о вотуме недоверия к деятельности Правительства, представленная депутатами фракции Партии Социалистов	№ 256 от 08.11.2019 года	Постановление Парламента № 145 от 12.11.2019 г. о выражении вотума недоверия Правительству

В течение 2019 года не проводились публичные слушания в ходе пленарных заседаний Парламента.

Темы публичных слушаний, проводимых в постоянных комиссиях, в большей своей части основывались на отчетах, представленных публичными учреждениями, а остальные слушания проводились в зависимости от их актуальности, срочности и важности. Больше всего слушаний организовала Комиссия по экономике, бюджету и финансам (13), затем Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности и Комиссия по культуре, образованию, исследованию, молодежи, спорта и СМИ – каждая из этих комиссий провела по семь публичных слушаний. Число слушаний важно, но наилучшим показателем является число рекомендаций, внедренных в результате публичных слушаний. В этом отношении парламентские комиссии встречаются с большими трудностями и не способны обеспечить мониторинг данного процесса.

С этой целью в течение 2019 года парламентские комиссии организовали 37 публичных слушаний:

Публичные слушания проведенные парламентскими комиссиями в 2019 году



Несмотря на то, что на официальной странице Парламента (www.parlament.md) имеется раздел, посвященный слушаниям в парламентских комиссиях, из 37 слушаний, имевших место в 2019 году, организованных специализированными комиссиями Парламента, сведения имеются только о 16 слушаниях:

1. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 68 от 09.07.2020 г. по Отчету о деятельности Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2018 год;
2. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 78 от 10.07.2019 г. по Отчету о деятельности Фонда Гарантирования Депозитов в Банковской Системе за 2018 год;
3. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 106 от 18.07.2019 г. по Отчету Национального Банка Молдовы за 2018 год и по Отчету Надзорного Совета Национального Банка Молдовы о надзорной деятельности, проведенной в течение 2018 года;
4. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 107 от 18.07.2019 г. по Годовому Отчету за 2018 год, представленному Национальной Комиссией по Финансовому Рынку;
5. Решение Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САИ-6 № 28 от 24.07.2019 г. по поводу заслушивания информации о ситуации и предпринятых мерах вследствие природных бедствий, имевших место в 2019 году;
6. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 125 от 24.07.2020 г. по Отчету Совета по Конкуренции о государственной помощи, предоставленной в Республике Молдова за 2017 год;

7. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 126 от 24.07.2020 г. по Отчету о деятельности Совета по Конкуренции за 2018 год;
8. Решение Комиссии по Национальной Безопасности CSN-10 № 94 от 24.07.2019 г. по результатам слушаний относительно исполнения Закона о специальной следственной деятельности, № 59 от 29.03.2012 г.;
9. Доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам № СЕВ 154 от 01.08.2020 г. по заслушиванию Отчета о деятельности Национального Агентства по Разрешению Споров за 2018 год;
10. Решение Комиссии по окружающей среде и региональному развитию CMD-6 № 63 от 26.09.2019 г. по поводу публичных слушаний о комплексном выявлении обстоятельств, повлиявших на загрязнение воздуха в мун. Кишинэу и близлежащих населенных пунктах, а также об ухудшении экологической ситуации реки Бык;
11. Доклад Комиссии по окружающей среде и региональному развитию CMD-6 № 64 от 01.10.2019 г. о публичных слушаниях по поводу реализации Закона № 209/2016 об отходах;
12. Доклад Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САI-6 № 75 от 04.10.2019 г. о публичных слушаниях на тему «Контроль импорта и продажи продуктов питания, содержащих генетически модифицированные организмы за период 2016–2019 годов»;
13. Доклад Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САI-6 № 79 от 09.10.2019 г. о ситуации с производством и продажей яблок и винограда (урожайность, расценки на внутреннем/внешнем рынках и их динамика, и т.д.);
14. Доклад Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САI-6 № 96 от 31.10.2019 г. о публичных слушаниях по поводу реализации действий, предусмотренных Планом действий по надзору, контролю и искоренению бешенства у лис за 2019 год, утвержденным Постановлением Правительства № 185/2019;
15. Решение Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САI-4 № 114 от 29.11.2019 г., принятое вследствие слушания Агентства по Вмешательствам и Выплатам в Сельском Хозяйстве (AIPA) в связи с управлением фонда субвенций за 2018–2019 годы;
16. Доклад Комиссии по сельскому хозяйству и пищевой промышленности САI-6 № 133 от 11.12.2019 г. о публичных слушаниях по внедрению Закона № 66/2008 о защите географических указаний, наименований мест происхождения и гарантированных традиционных продуктов.

За тот же период публичными органами власти и учреждениями было представлено **28 отчетов**:

1. Отчет Конституционного Суда об исполнении конституционной юрисдикции 2018 году, **№ 189 от 14.02.2019 г.**;
2. Отчет о деятельности Национального Совета по Юридической Помощи, Гарантируемой Государством **№ 239 от 28.02.2019 г.**;
3. Отчет о деятельности Координационного Совета по телерадиовещанию Республики Молдова за 2018 год **№ 249 от 01.03.2019 г.**;

4. Отчет о деятельности а Национального Органа по Неподкупности за 2018 год **№ 269 от 11.03.2019 г.;**
5. Отчет Правительства по реализации Плана строительства новых зданий и/или восстановления существующих зданий, необходимых для надлежащего функционирования системы судебных инстанций **№ 293 от 13.03.2019 г.;**
6. Годовой Отчет о деятельности Национального Агентства по Разрешению Споров за 2018 год **№ 294 от 14.03.2019 г.;**
7. Отчет о деятельности Национального Центра по защите Персональных Данных за 2018 год **№ 302 от 15.03.2019 г.;**
8. Отчет Национального Агентства по Регулированию в Энергетике по поводу ситуации на рынке нефтепродуктов Республики Молдова в 2018 году, **№ 310 от 18.03.2019 г.;**
9. Отчет Народного Адвоката (омбудсмена) о соблюдении прав и свобод человека в Республике Молдова за 2018 год, **№ 344 от 25.03.2019 г.;**
10. Общий отчет о ситуации в области предотвращения и борьбы с дискриминацией в Республике Молдова за 2018 год, **№ 345 от 25.03.2019 г.;**
11. Отчет Национального Центра по Борьбе с Коррупцией об оценке институциональной целостности за 2018 год, **№ 359 от 27.03.2019 г.;**
12. Финансовый отчет об исполнении бюджета Счетной Палаты за 2018 год, **№ 386 от 01.04.2019 г.;**
13. Отчет о деятельности Центральной Избирательной Комиссии за 2017 год, в соответствии с мероприятиями, предусмотренными в Стратегическом Плане ЦИК на 2016–2019 годы, **№ 391 от 02.04.2019 г.;**
14. Отчет о деятельности Национального Центра по Борьбе с Коррупцией за 2018 год, **№ 407 от 03.04.2019 г.;**
15. Отчет Правительственного Агента за 2018 год о мерах, предпринятых во исполнение постановлений и решений Европейского Суда по Правам Человека **№ 461 от 13.04.2019 г.;**
16. Отчет о деятельности Счетной Палаты за 2018 год, **№ 518 от 26.04.2019 г.;**
17. Отчет о деятельности Фонда Гарантирования Депозитов в Банковской Системе за 2018 год, **№ 520 от 26.04.2019 г.;**
18. Годовой отчет за 2018 год о деятельности Национальной Комиссии по Финансовому Рынку и деятельности небанковских финансовых учреждений, **№ 641 от 31.05.2019 г.;**
19. Годовой отчет Национального Банка Молдовы за 2018 год, **№ 642 от 31.05.2019 г.;**
20. Отчет о деятельности Совета по Конкуренции за 2018 год, **№ 643 от 31.05.2019 г.;**
21. Финансовый аудит отчетов Правительства об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования за 2018 бюджетный год, **№ 644 от 31.05.2019 г.;**
22. Отчет Центральной Избирательной Комиссии о финансировании политических партий и избирательных кампаний 2018 год, **№ 647 от 31.05.2019 г.;**
23. Отчет о деятельности Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2018 год, **№ 654 от 05.06.2019 г.;**

24. Отчет Счетной Палаты об администрировании и использовании публичных финансовых средств и публичной собственности за 2018 год, № 1640 от 13.09.2019 г.;
25. Отчет Совета по Конкуренции по государственной помощи, предоставленной в Республике Молдова за 2018 год, № 2687 от 05.12.2019 г.;
26. Информация о внедрении Национальной Программы в области конкуренции и государственной помощи за 2017–2020 годы (за период 2018 года), представленная Советом по Конкуренции, № 2688 от 05.12.2019 г.;
27. Финансовый Отчет Национального Агентства по Регулированию в Энергетике за 2018 год, № 2802 от 12.12.2019 г.;
28. Информация об исполнении Национального Плана Действий по внедрению Национальной Стратегии Оборона на 2018–2022 годы, за второе полугодие 2018 года (представлена Министерством Оборона).

В данном контексте следует отметить, что в течение 2019 года не было никаких задержек с представлением ежегодных отчетов соответствующими учреждениями. Все представленные отчеты были заслушаны в постоянных комиссиях, но ни один не был заслушан в пленарном заседании Парламента.

Согласно данным, представленным в статистических отчетах Секретариата Парламента, можно отметить, что Парламент в 2019 году создал три следственные комиссии. В этом контексте следует отметить, что на официальной странице Парламента информация о следственных комиссиях представлена очень размыто, а в некоторых случаях она отсутствует как таковая.

Следственные комиссии, созданные Парламентом в 2019 году

№	Наименование комиссии	Учредительный документ	Представленный отчет
1.	Следственная комиссия по выяснению всех обстоятельств хищений из банковской системы Республики Молдова и расследованию банковского мошенничества	Постановление Парламента № 46 от 10.06.2019 г.	Постановление Парламента № 143 от 17.10.2019 г.
2.	Следственная комиссия по выявлению фактических и юридических оснований попытки антиконституционного путча, предпринятого Демократической Партией Молдовы посредством Конституционного Суда и Генеральной Прокуратуры	Постановление Парламента № 48 от 18.06.2019 г.	Отсутствует

№	Наименование комиссии	Учредительный документ	Представленный отчет
3.	Следственная комиссия по анализу порядка организации и проведения приватизации и передачи в концессию публичной собственности, начиная с 2013 года	Постановление Парламента № 51 от 18.06.2019 г.	<p>Постановление Парламента № 141 от 04.10.2019 г.</p> <p>Постановление Парламента № 142 от 04.10.2019 г.</p> <p>Постановление Парламента № 14 от 13.02.2020 г.</p> <p>Постановление Парламента № 15 от 13.02.2020 г.</p>

Следственная комиссия по выяснению всех обстоятельств хищений из банковской системы Республики Молдова и расследованию банковского мошенничества

Это действительно хорошо оформленный и логически структурированный отчет, который дает политическо-юридическую оценку определенных событий значительной социальной значимости.

Наиболее важными рекомендациями, изложенными в Постановлении, являются следующие:

1. Рекомендовать Председателю Парламента установить, при каких условиях возможно инициирование процедуры отзыва с должности вице-президентов Национального банка Молдовы Иона Стурзу и Аурелиу Чинчлей.
2. Правительству и Национальному банку Молдовы в 60-дневный срок:
 - a) рассмотреть возможность рассекречивания и опубликования всех материалов, связанных с хищениями из банковской системы, в той мере, в какой такое рассекречивание не нанесет ущерба ходу расследования;
 - b) инициировать подписание соглашений со всеми странами–оффшорными зонами об обмене налоговой информацией;
 - c) рассмотреть целесообразность пересмотра Закона № 235/2016 о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 г.
3. Министерству финансов в 90-дневный срок организовать аудит законности распределения (в том числе порядка распределения) финансовых средств, выделенных Национальным банком Молдовы в качестве экстренных кредитов для банка «Banca de Economii» S.A., коммерческого банка «UNIBANK» S.A. и коммерческого банка «BANCA SOCIALĂ» S.A. в период 2014–2015 годов.
4. Потребовать от Генеральной прокуратуры:
 - a) изучить причины стагнации, допущенной Антикоррупционной прокуратурой в период 2015–2019 годов в процедурах расследования хищений из банковской системы;

- b) активизировать сотрудничество со спецслужбами других стран с целью расследования банковского мошенничества и возврата похищенных средств, в частности с ФБР;
- c) представить Парламенту в 30-дневный срок отчет о расследовании хищений из банковской системы.

Следственная комиссия по выявлению фактических и юридических оснований попытки антиконституционного путча, предпринятого Демократической Партией Молдовы посредством Конституционного Суда и Генеральной Прокуратуры, отмечаем следующее:

18.06.2019 года, Парламент принял Постановление № 48 о создании Следственной комиссии по выявлению фактических и юридических оснований попытки антиконституционного путча, предпринятого Демократической Партией Молдовы посредством Конституционного Суда и Генеральной Прокуратуры, согласно которому было предусмотрено обязательство представить отчет по установленным фактам в течение 60 дней. Несмотря на то, что в соответствии с вышеуказанным Постановлением, в комиссию должны были быть включены три представителя Демократической Партии и один представитель Партии «ШОР», кандидатуры, предложенные данными политическими формированиями, не были приняты в ходе пленарного заседания Парламента. Председателем следственной комиссии был избран представитель Партии Социалистов, депутат Владимир Цуркан.

Срок деятельности комиссии изменялся дважды: Постановлением Парламента № 109 от 31.07.2019 г. ее начальный срок деятельности был продлен с 60 до 120 дней, а впоследствии, Постановлением Парламента № 144 от 17.10.2019 г., до 180 дней.

Поскольку депутат Владимир Цуркан был назначен судьей Конституционного Суда (Постановлением Парламента № 121 от 16.08.2019 г.), 04.09.2019 г. Постановлением Парламента № 123 председателем следственной комиссии был назначен представитель Партии «Действие и солидарность», депутат Михаил Попшой, а заместителем председателя – депутат Василе Боля.

09 декабря 2019 года председатель следственной комиссии, Михаил Попшой представил публичное заявление о самоотводе после того, как бывшие судьи Конституционного Суда отказались явиться для дачи разъяснений. Со слов Попшой, недавно образовалось новое парламентское большинство, а «основные действующие лица путча осмелели и не являются для дачи показаний, что мешает установлению истинных событий, имевших место в июне этого года»¹. После этого не вносились изменения ни в состав, ни в сроки деятельности комиссии, а полномочия председателя комиссии принял ее заместитель председателя, депутат Василе Боля. Что касается срока деятельности Комиссии, были зарегистрированы два проекта постановлений (№ 317 от 18.12.2019 г. и № 24 от 05.02.2019 г.), которые предусматривали продление срока, но они не были рассмотрены в ходе пленарного заседания Парламента.

Одной из объективных причин, из-за которых работа Комиссии была заторможена, состояла в отсутствии предусмотренных законом санкций, которые можно было бы применить к лицам, отказывающимся исполнять обязанности, предусмотренные ст. 36 Регламента Парламента, а именно отказывающимся являться и давать разъяснения перед следственной комиссией.

Наконец, деятельность комиссии не завершилась составлением и представлением отчета о фактических и юридических обстоятельствах попытки антиконституционного путча,

¹ <https://www.jurnaltv.md/news/592d4e54491fe847/mihai-popsi-renunta-la-functia-de-presedinte-al-comisiei-de-ancheta-a-tentativei-de-puci.html>

предпринятого Демократической Партией Молдовы посредством Конституционного Суда и Генеральной Прокуратуры.

Следственная комиссия по анализу порядка организации и проведения приватизации и передачи публичной собственности в концессию, начиная с 2013 года

Комиссия изучила четыре приватизированных или переданных в концессию объекта и представила четыре отчета по этому поводу:

1. Отчет об оценке порядка подготовки и проведения концессии Г.П. «Aeroportul Internațional Chișinău» (Кишинёвский Международный Аэропорт), который был принят во внимание Постановлением Парламента № 141 от 04.10.2019 г.;
2. Отчет об оценке порядка подготовки и проведения приватизации Г.П. «Compania Aeriană Air Moldova» (авиакомпания Эйр Молдова), который был принят во внимание Постановлением Парламента № 142 от 04.10.2019 г.;
3. Отчет об оценке порядка подготовки и проведения сделки о заключении публично-приватного партнерства с целью модернизации и повышения эффективности деятельности Г.П. «Gările și Stațiile Auto» (автостанции и автовокзалы), который был принят во внимание Постановлением Парламента № 14 от 13.02.2020 г.;
4. Отчет об оценке порядка подготовки и проведения процесса приватизации 5076982 ординарных именных акций, находящихся в публичной собственности государства, выпущенных «Tutun-СТС» S.A., который был принят во внимание Постановлением Парламента № 15 от 13.02.2020 г.

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.

3.2.1. 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 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.

Мы настаиваем на уточнении полномочий следственных комиссий в том, что касается сбора данных в случае существующих уголовных дел. В этой связи мы обращаем внимание на существование крайне негативной практики, касающейся содержания запросов, направляемых депутатами. Таким образом, в соответствии с данными, представленными

Генеральной Прокуратурой, из общего числа запросов, направленных депутатами в 2019 году, 16 касались получения информации по уголовным делам, хотя сам Регламент Парламента это запрещает.

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.***

3.2.2. 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.***

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

В результате принятия 07.02.2018 г. 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 на основании данных, предоставляемых публичными органами власти, подчиненными Правительству.

Тем не менее, в соответствии с практикой стран-членов ЕС, анализ воздействия законодательных актов должен осуществляться Правительством.

Парламентский контроль – это один из фундаментальных принципов демократии. Парламент, для поддержания данного принципа, принял несколько законодательных актов, среди которых Закон № 797/1996 об утверждении Регламента Парламента, а также Закон № 136/2017 о Правительстве, который регламентирует полномочия Правительства для обеспечения исполнения законодательных актов Парламента, указов Президента Республики Молдова и положений международных соглашений, стороной по которым выступает Республика Молдова. Таким образом, для повышения ответственности Правительства в своих действиях и обеспечения внедрения политик в соответствии с законами и бюджетом, принятым Парламентом, в 2019 году Постоянное бюро Парламента Республики Молдова приняло Постановление № 36/2019 об ex-post утверждении плана законодательных актов, запрограммированных на 2019 год.

Если в том, что касается политики, парламентский контроль в отчетном году стагнировал, то в осуществлении контроля ex-post подразделениями Секретариата Парламента был отмечен значительный прогресс. Таким образом, в отношении ранее принятых законов, на основании ст. 2 вышеуказанного Постановления, Генеральное Юридическое Управление разработало и представило постоянным профильным комиссиям **44** (по сравнению с 18 в 2018 году) отчета об ex-post юридической оценке исполнения законов, в которых были отмечены юридические аспекты оцененных/проанализированных законодательных актов путем проверки:

- наличия нормативных актов, необходимых для организации исполнения и реализации законодательного акта;
- наличия определенных препятствий юридического характера при применении законодательного акта;
- оспаривания в Конституционном Суде норм, содержащихся в законодательном акте.

Это:

1. Закон № 184/2016 о договорах о финансовом обеспечении;
2. Закон № 202/2017 о деятельности банков;
3. Закон № 133/2016 о декларировании имущества и личных интересов;
4. Закон № 136/2016 о статусе муниципия Кишинэу;
5. Закон № 151/2017 об адресной системе;
6. Закон № 308/2017 о предотвращении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма;

7. Закон № 232/2016 об оздоровлении банков и банковской резолюции;
8. Закон № 150/2017 о реестре объектов инженерно-технической инфраструктуры;
9. Закон № 161/2017 о режиме воинских захоронений и военно-мемориальных объектов;
10. Закон № 166/2017 о талонах на питание;
11. Закон № 107/2016 об электрической энергии;
12. Закон № 108/2016 о природном газе;
13. Закон № 174/2017 об энергетике;
14. Закон № 7/2016 о надзоре за рынком непродовольственных товаров;
15. Закон № 20/2016 о национальной стандартизации;
16. Закон № 254/2016 о национальной инфраструктуре пространственных данных;
17. Закон № 315/2016 о социальных детских пособиях;
18. Закон о метрологии № 19/2016;
19. Закон № 209/2016 об отходах;
20. Закон № 137/2016 о реабилитации жертв преступлений;
21. Закон № 102/2017 о медицинских приборах;
22. Закон № 28/2016 о доступе к собственности и совместном использовании сопутствующей инфраструктуры сетей электронных коммуникаций общего пользования;
23. Закон № 10/2016 о продвижении использования энергии из возобновляемых источников;
24. Закон № 76/2016 о реорганизации судебных инстанций;
25. Закон № 77/2016 об информационно-технологических парках;
26. Закон № 244/2017 о секторальных комитетах по профессиональной подготовке;
27. Закон № 215/2016 о молодежи;
28. Закон № 114/2014 о Государственном Агентстве Интеллектуальной Собственности;
29. Закон о кинематографии № 116/2014;
30. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014;
31. Закон № 143/2014 о режиме пиротехнических изделий;
32. Закон № 91/2014 об электронной подписи и электронном документе;
33. Закон № 157/2014 о заключении и исполнении договоров на расстоянии о потребительских финансовых услугах;
34. Закон № 92/2014 о тепловой энергии и продвижении когенерации;
35. Кодекс автомобильного транспорта № 150/2014;
36. Закон № 128/2014 об энергетической эффективности зданий;
37. Закон № 86/2014 об оценке воздействия на окружающую среду;

38. Закон № 75/2015 о жилье;
39. Закон № 161/2014 об авторизированных администраторах;
40. Закон № 137/2015 о посреднической деятельности;
41. Закон № 219/2015 об участии Республики Молдова в международных миссиях и операциях;
42. Закон № 174/2014 об организации и функционировании единой Национальной Службы экстренных вызовов 112;
43. Закон № 44/2014 о маркировке энергопотребляющих изделий;
44. Закон № 151/2015 о правительственном агенте.

Обобщая данные, приведенные выше, в соответствии с оценками воздействия ex-post, можно составить следующую картину степени реализации законов:

- 13 законодательных актов были реализованы на 100%;
- 28 законодательных актов были реализованы на 50–99%;
- 2 законодательных акта реализованы менее, чем на 50%;
- 1 законодательный акт не был реализован.

Например:

1. Юридический ex-post контроль внедрения Закона № 150/2017 о реестре объектов инженерно-технической инфраструктуры выявил, что закон не исполняется до настоящего времени. Также не были утверждены подзаконные акты, необходимые для реализации Закона № 150/2017. Одна из причин неисполнения Закона состоит в отсутствии финансовых средств, необходимых для работы Автоматизированной Информационной Системы «Реестр объектов инженерно-технической инфраструктуры». Поскольку срок исполнения положений Закона № 150/2017 истек **04.05.2018 г.**, Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности должна обратиться в Правительство, Агентство Земельных Отношений и Кадастра при Агентстве Государственных Услуг для принятия мер по обеспечению исполнения положений Закона № 150/2017.
2. Что касается внедрения положений Закона № 143/2014 о режиме пиротехнических изделий, которые реализованы на уровне 10%, в отчете отмечено, что в процессе исполнения и внедрения Закона № 143/2014 были обнаружены препятствия юридического характера при разработке и утверждении нормативных актов, необходимых для внедрения закона. Поскольку был констатирован пробел в законодательстве, Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному правопорядку должна организовать публичные слушания для устранения недочетов и определить меры, которые надлежит принять Правительству для исполнения Закона о режиме пиротехнических изделий № 143/2014. Изменения институционального плана сделали невозможным внедрение оцениваемого законодательного акта по причине дублирования полномочий Министерства Внутренних Дел и Министерства Экономики и Инфраструктуры.

В данном контексте следует отметить, что согласно Постановлению вышеуказанного Постоянного бюро, Комиссия по культуре образованию, исследованиям, молодежи, спорту и средствам массовой информации выполнила две ex-post оценки воздействия Закона № 215/2016 о молодежи и Закона о кинематографии № 116/2014.

В ходе интервью с сотрудниками Секретариата Парламента, вовлеченными в процесс парламентского контроля, было установлено, что Генеральное юридическое управление направило серию предложений по улучшению процесса исполнения функции парламентского контроля Парламентом:

1. Что касается непосредственного исполнения Постановления Постоянного бюро № 2/2018, то были установлены недочеты, связанные с несоблюдением сроков, отведенных на утверждение плана ex-post оценок Постоянным бюро. Также было констатировано и превышение сроков утверждения вышеуказанного плана Постоянным Бюро. Несмотря на требования, предусмотренные Методологией оценки ex-post, которая включает в себя и правило утверждения плана оценок ex-post в начале каждой сессии, исполнение данного правила стало возможным лишь 4 декабря 2019 года, когда Постоянное бюро утвердило Постановление № 36 об утверждении Плана ex-post оценки законодательных актов на 2019 год. Во избежание подобных ситуаций в будущем, было предложено, чтобы план оценки ex-post законодательных актов на следующую сессию / следующий год утверждался в период предыдущей сессии / предыдущего года. Данное предложение основано на практических соображениях, так как некоторые публичные органы отказываются представлять своевременно или вообще не представляют информацию, необходимую для составления юридических отчетов ex-post и отчетов об оценке воздействия ex-post, аргументируя свои отказы отсутствием Плана, утвержденного Постоянным бюро.
2. Также было предложено, чтобы постоянные комиссии в процессе отбора законодательных актов для оценки юридического воздействия ex-post не предлагали законодательные акты, внедрение которых не было осуществлено, что констатируется в отчете о юридической оценке ex-post. Как альтернатива, данные законодательные акты подлежат публичным слушаниям в постоянных комиссиях, на основании ст. 126, ч. (2) Регламента Парламента, для обеспечения полного внедрения законов.
3. Было обращено внимание на тот факт, что План ex-post оценки воздействия законодательных актов не следует путать с Планом публичных слушаний постоянных комиссий, это должны быть два разных документа.
4. При направлении предложений постоянным комиссиям по поводу законов, воздействие которых надлежит оценить ex-post, следует уделять особое внимание положениям п. 2.5.2 Методологии оценки ex-post, согласно которой оценка воздействия законодательного акта ex-post должна быть проведена через три года после его вступления в силу. Обязательность соблюдения минимального трехлетнего срока после внедрения законодательного акта дает законодателю более полную картину реальных последствий внедрения соответствующего законодательного акта.

В ходе интервью, проведенных с консультантами, входящими в состав парламентских комиссий и непосредственно вовлеченными в проведение анализов воздействия, все они упомянули, что в данной области сотрудничество между Парламентом и Правительством оставляет желать лучшего по причине недостаточности информации, представляемой профильным комиссиям Парламента чиновниками Правительства, а также по причине отсутствия организационной памяти по причине перестановок, имевших место в 2019 году.

3.2.4. 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, но фактически комиссия начала работать с июля 2019 года. Помимо работы по авизированию проектов нормативных актов, комиссия заслушала в декабре 2019 года Отчет об аудите законности процесса приватизации Государственного Предприятия – Авиакомпании «Air Moldova».

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

Что касается парламентского контроля, то в 2019 году отмечается стагнация данной функции по сравнению с предыдущими годами, причем большая часть предыдущих рекомендаций по этому вопросу не была принята во внимание. Более того, не было отмечено никаких улучшений в области нормативной консолидации инструментов парламентского контроля.

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

1. Для улучшения парламентского контроля в области публичных финансов 31.05.2018 был принят Закон № 93 об изменении и дополнении Регламента Парламента, на основании которого была создана новая постоянная комиссия, а именно Комиссия по контролю над публичными финансами (она фактически начала свою деятельность в июле 2019 года), ее основная задача состоит в изучении отчетов Счетной Палаты.
2. 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.
3. Необходимо отметить, что утверждение законодательных программ по внедрению Соглашения об Ассоциации нацелено на упорядочивание деятельности Парламента. Он не должен продолжать отрицательную практику рассмотрения и утверждения срочных или приоритетных законопроектов, воздействующих на качество, и как следствие, на эффективность применения законов. Утверждение законодательных программ позволит рассматривать и утверждать запланированные законопроекты заблаговременно, с соблюдением принципов прозрачности и участия. Концептуально **законодательная программа должна включать и разделы, посвященные парламентскому контролю, который включает контроль над порядком исполнения законов, заслушивание отчетов Правительства и иных центральных органов власти**, а институционализация таких процедур входит в область ответственности Парламента.
4. Отсутствие исчерпывающей законодательной базы в том, что касается определения должным образом надзорных полномочий Парламента и четкого описания рабочих процедур по осуществлению парламентского контроля (включая стагнацию процесса принятия во втором чтении проекта Кодекса парламентских правил и процедур № 374 от 02.11.2018 г.).
5. 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.
6. 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 (см. случай Следственной

комиссии по выявлению фактических и юридических оснований попытки антиконституционного путча, предпринятого Демократической Партией Молдовы посредством Конституционного Суда и Генеральной Прокуратуры).

7. Отсутствие законодательной базы для наказания членов Правительства за невыполнение обязанности отвечать на вопросы и запросы депутатов.
8. 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;
 - результаты парламентских слушаний, включая мониторинг, сформулированных рекомендаций.
9. Отсутствие в Парламенте специальных помещений, в которых можно было бы изучать отчеты и информацию секретного характера.
10. Из-за отсутствия нормативной базы и механизма мониторинга, Парламент и парламентские комиссии не могут отслеживать степень внедрения рекомендаций, разработанных в результате публичных слушаний.
11. 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.
12. 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 г. 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 публично-го 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. 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.
11. 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

ПФ – Парламентская фракция

ПП – Постановление Парламента

CJNI – Юридическая комиссия по назначениям и иммунитету

СРЕІЕ – Комиссия по внешней политике и европейской интеграции

CDORI – Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям

CPSSF – Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье

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

СЕВF – Комиссия по экономике, бюджету и финансам

CSNAOP – Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку

САІА – Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности

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

ССFP – Комиссия по контролю над публичными финансами

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

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

VI. ПРИЛОЖЕНИЯ

Список сотрудников Парламента, с которыми проводились интервью на тему осуществления парламентского контроля в 2019 году

1. Ольга Ожог – Главный консультант, Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье.
2. Мариана Спояло – Главный консультант, Комиссия по контролю над публичными финансами.
3. Ирина Нирко – Главный консультант, Комиссия по экономике, бюджету и финансам.
4. Татьяна Морарь – Главный консультант, Комиссия по экономике, бюджету и финансам.
5. Игор Фондос – Главный консультант, Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному правопорядку.
6. Амелия Цуркану – Главный консультант, Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье.
7. Татьяна Баймастрюк – Главный консультант, Комиссия по окружающей среде и региональному развитию.
8. Татьяна Настас – Главный консультант, Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности.
9. Вера Оникэ – Главный консультант, Комиссия по правам человека и международным отношениям.
10. Екатерина Ворническу – Главный консультант, Комиссия по правам человека и международным отношениям.
11. Анна Фрунзэ – Главный консультант, Комиссия по окружающей среде и региональному развитию.
12. Александру Лашко – Главный консультант, Комиссия по внешней политике и европейской интеграции.
13. Константин Бутнару – Главный консультант, Комиссия по внешней политике и европейской интеграции.
14. Эвелина Бубуюк – начальник Генерального управления парламентского документирования
15. Ион Крягнэ – начальник Генерального юридического управления
16. Раду Раду – Главный консультант, Генеральное Юридическое Управление.

Темами интервью были вопросы, представленные в приложении к Методологии оценки.

Список вопросов, рассмотренных в ходе интервью

1. Какие существующие механизмы парламентского контроля не функционируют и почему?
2. Существуют ли какие-либо внутренние документы, в соответствии с которыми чиновники и депутаты могли бы предпринимать необходимые меры для реализации функции парламентского контроля?
3. Как организуется анализ воздействия законов ex-post?
4. С какими проблемами сталкиваются чиновники/депутаты при исполнении функции парламентского контроля?
5. В достаточной ли степени регламентированы механизмы и инструменты института парламентского контроля?
6. В какой степени используются институты вопросов и запросов, считаете ли вы их эффективными инструментами или нет?
7. Является ли институт резолюций эффективным рычагом для оппозиции? Почему некоторые резолюции не были приняты для обсуждения в Парламенте? Какие рекомендации имеются для составления резолюций?
8. Каковы механизмы парламентского контроля над взятием ответственности на себя Правительством перед Парламентом? Существуют ли четкие и достаточные положения?
9. В достаточной ли мере регламентируются полномочия следственных комиссий и механизмы принятия решений? Каково воздействие результатов парламентских расследований?
10. Как в 2019 развивалась нормативная база, регламентирующая институт парламентского контроля?
11. Как фактически изменяются реальные возможности осуществления парламентского контроля депутатами при нахождении у власти по сравнению с периодами, когда они находятся в оппозиции?

Асоциация Promo-LEX

Митрополит Петру Мовилэ 23/13, 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