

Краткий Обзор Отчета

Мониторинг деятельности Парламента XI-го созыва в период август 2022 г. – июль 2023 г.



Promo-LEX
Продвижение демократии и прав человека



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Авторы: Игор Букатару, Дина Боцан, Мариана Фокша, Мариана Добровольски, Марин Бобок, Анна Григоренко

Координаторы: Николае Панфил, Михаела Дука- Ангеличи

Дизайн: Марина Беженарь

Перевод на русский язык: „AD LIBITUM” SRL

Ассоциация Promo-LEX
ул. Митрополит Петру Мовилэ 23/13, Кишинев, Молдова
тел./факс : (+373 22) 45 00 24, 44 96 26
info@promolex.md
www.promolex.md

Promo-LEX

Продвижение демократии и прав человека

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

Все права защищены. Содержание отчета может быть использовано и воспроизведено в целях некоммерческой и без предварительного согласия Ассоциации Promo-LEX, при условии указания источника информации. Содержание отчета может быть изменено редакцией.



В период 2021 – 2025 гг. Ассоциация Promo-LEX осуществляет мониторинг деятельности Парламента, особенно с точки зрения прозрачности, законности и эффективности процедур. Деятельность являются частью программы «Демократия, Прозрачность и Ответственность», при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).

Мнения, выраженные в отчете, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующей стороны. В случае расхождений между текстом на румынском языке и его переводом на другой язык, преимущество имеет текст на румынском языке.

КРАТКИЙ ОБЗОР

Раздел I. Соблюдение законодательной процедуры. В разделе анализируется *степень соблюдения законодательства о прозрачности принятия решений* при инициировании, консультациях, обсуждении и голосовании законодательных проектов. Также отражена *организация и проведение пленарных заседаний, а также активность депутатов* в контексте законотворческого процесса.

Выводы о степени *соблюдения законодательства о прозрачности принятия решений* вытекают из анализа 596 проектов нормативных актов, внесенных в законодательную процедуру, либо находящихся на рассмотрении в период мониторинга. Таким образом, констатируем, что, хотя доля проектов, обсуждаемых с общественностью, увеличилась на 7,6% по сравнению с предыдущим периодом, прозрачность принятия решений по-прежнему недостаточна, а на определенных этапах даже серьезно нарушена. На это повлияло, например, отсутствие разработки/публикации документов, связанных с консультациями граждан, а также низкий уровень общественных консультаций, особенно по депутатским инициативам.

Наряду с этим неодинаковая практика объявления и организации общественных консультаций и разный способ рассмотрения рекомендаций парламентскими комиссиями снижают предсказуемость процесса принятия решений.

Также, несмотря на то, что количество нормативных актов, принятых в отсутствие заключений и экспертиз, сократилось, было выявлено не менее 18 проектов нормативных актов, принятых без заключения. Главного управления по вопросам права (ГУП), Правительства или антикоррупционной экспертизы. При этом сохраняется тенденция нерассмотрения рекомендаций и замечаний ГУП, либо тех, которые были сформулированы антикоррупционной экспертизой, либо несоставления и неопубликования их свода. Было выявлено не менее 88 таких случаев. Что касается этапа обсуждения и голосования законопроектов, Promo-LEX отметил положительную тенденцию публикации документов, касающихся законопроектов, до их голосования, но дополнительные усилия в этом отношении все еще необходимы.

Что касается *деятельности депутатов как авторов законодательных проектов*, подчеркнем, что доля законопроектов, зарегистрированных депутатами, значительно снизилась, сравнявшись с долей инициатив, внесенных Правительством. По фракциям в этом году мы также констатируем огромный разрыв между „степенью продвижения” проектов большинства и оппозиции. Таким образом, большинство законопроектов было зарегистрировано депутатами фракции большинства – ПДС, на которую также приходится самый высокий показатель принятых актов по сравнению с зарегистрированными актами – порядка 62% равных доле за предыдущий период. С другой стороны, ни один из законопроектов, авторами которых являются депутаты оппозиционных парламентских фракций, не был ни поддержан, ни принят. При этом большая часть проектов, которые рискуют стать недействительными с августа по декабрь 2023 года из-за того, что не были рассмотрены в течение 2 лет, принадлежит депутатам от парламентской оппозиции (65% из 43 законопроектов).

Что касается *организации и проведения пленарных заседаний*, Promo-LEX констатировал запоздалую публикацию повестки дня первых заседаний двухнедельной повестки. Также обострившейся по сравнению с предыдущим периодом мониторинга проблемой, является её частое дополнение в начале пленарного заседания, на фоне проведения заседаний один раз в две недели в весеннюю сессию.

Отметим, что высокий оборот поправок в повестку дня (67,3%) влияет на предсказуемость и прозрачность законотворческого процесса. В данном контексте также обращаем внимание на участвовавшие случаи отказа от включения в повестку дня вопросов, внесенных оппозицией, а

также отказ от организации и проведения заседаний, посвященных проектам, представленным оппозиционными депутатами.

Еще одним мониторируемым аспектом, заслуживающим отдельного внимания в контексте организации пленарных заседаний, является присутствие депутатов на заседаниях. Так, средний уровень их участия в пленарных заседаниях составляет около 83% (по данным регистрации явки на начало заседаний), но в среднем в голосовании по одному проекту принимают участие 63-74 депутата. Депутаты бывшей фракции ППШ отсутствовали на всех пленарных заседаниях в течение периода мониторинга, за что были наказаны лишением заработной платы и иных выплат.

Раздел II. Деятельность некоторых постоянных парламентских комиссий. Во втором разделе рассматривается работа трех комиссий, деятельность которых больше всего пересекается с целями/деятельностью Ассоциации Promo-LEX, а именно: Комиссия по правовым вопросам, назначениям и иммунитету (КПНИ); Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям (КПЧМО) и Комиссия по государственному управлению и региональному развитию (КГУРР). В период мониторинга Комиссия по государственному управлению приняла на себя сферу регионального развития, переименовав себя соответствующим образом. В то же время уход или исключение из состава фракции БКС некоторых депутатов привел к смене представителей фракции на руководящих позициях комиссий.

Что касается *созвья заседаний и их посещаемости* установлено, что, как правило, повестка дня публикуется заранее. Наибольшее количество исключений в этом отношении было зафиксировано для КПНИ, в случае 18 (34,6%) из 52 заседаний она не публиковалась заранее. В двух из трех проанализированных комиссий (КПНИ и КГУРР), где председательство обеспечивает парламентское большинство, оппозиционные депутаты продолжают отсутствовать. Мониторы также обратили внимание на отсутствие точного учета неявки депутатов на заседания комиссий, поскольку было отмечено существенное расхождение между их количеством, зафиксированным на основании протоколов заседаний, и данными, имеющимися в Секретариате Парламента.

Что касается *планирования деятельности комиссий* только КГУРР и КПЧМО располагают планом действий. Повторимся, что все парламентские комиссии должны располагать институциональными документами по оперативному/стратегическому планированию деятельности. Основной сферой деятельности комиссий осталось одобрение и подготовка отчетов по законопроектам. Определенный прогресс был зарегистрирован в отношении публикации информации о реализации задач КГУРР, её деятельность стала более доступной для заинтересованных субъектов. Тем не менее, уровень информированности о деятельности КПЧМО и КПНИ остается низким, особенно в части общения с гражданами (организация слушаний и реакция на петиции).

Раздел III. Исполнение Парламентом функции парламентского контроля. Данный раздел содержит констатации и выводы мониторов о степени использования депутатами функции парламентского контроля. Также анализируется способ назначения и отставки Парламентом официальных лиц.

Что касается использования Парламентом *вопросов и запросов*, констатируем, что использование этих инструментов за период мониторинга существенно сократилось. Скорее всего, это связано с тем, что и вопросы, и запросы адресуются Правительству. Таким образом, если в предыдущий период мониторинга было адресовано 38 вопросов, то с августа 2022 года по июль 2023 года – всего 5 вопросов. В то же время еще раз подчеркиваем, что официальный сайт Парламента не предоставляет широкой общественности информацию об использовании этих инструментов.

Инструмент *слушаний*, по данным мониторов, не использовался в течение отчетного периода, хотя предложения о заслушивании руководителей или представителей органов публичного управления часто выдвигались депутатами БКС (36 предложений в рамках 19 пленарных заседаний). В то же время, что касается слушаний, организованных парламентскими комиссиями, мониторы отметили, что они используют разную практику в планировании деятельности, в том

числе в действиях по парламентскому контролю, а также в публикации информации, связанной с результатами деятельности, что влияет на степень прозрачности их работы.

Что касается *отчетов органов публичного управления*, отметим, что в целом Парламент публикует их на своей официальной странице, но констатируется несоблюдение в пропорции 56% правового обязательства по представлению этих отчетов на пленарном заседании Парламента. В то же время Promo-LEX оценил пленарное заслушивание некоторых отчетов властей, заслушивание которых не является обязательным, ведь, эта практика повышает уровень прозрачности и информированности общества, а также дает возможность законодательному органу выносить на обсуждение вопросы, представляющие общественный интерес.

В отношении *исполнения законов*, приходим к заключению, что вырисовывается та же тенденция, что и в предыдущий период мониторинга. Таким образом, если *юридическая оценка ex-post* была проведена Главным управлением по вопросам права (ГУП) в пропорции 100% в 2022 году и 21% в 2023 году (до июля 2023 года), то степень реализации *оценки воздействия ex-post* постоянными комиссиями достаточно низкая – только 33% в 2022 году и 6% в 2023 году (до июля 2023 года).

Что касается деятельности отдельных *следственных комиссий*, констатируем, что за период мониторинга не была создана ни одна следственная комиссия, хотя были зарегистрированы две инициативы. Вновь повторим, что отказ от создания трех других комиссий, предложенных парламентской оппозицией, можно рассматривать как ограничение доступа оппозиции к данному инструменту парламентского контроля. В то же время, мониторы Promo-LEX установили, что Комиссия по расследованию добычи полезных ископаемых и определения воздействия на окружающую среду, созданная в ноябре 2021 года, обеспечила прозрачность контроля над исполнением решения об утверждении отчета следственной комиссии.

Что касается деятельности *специальных комиссий*, вновь констатируем ограниченное освещение деятельности трех комиссий, созданных в период 2021-2022 годов. Их деятельность также является неполной, поскольку одна из специальных комиссий, действовавших в 2022 году, не представила отчет.

Простой вотум в отношении политики, проводимой Министерством юстиции в сфере юстиции, в ноябре 2022 года использовался оппозицией, чтобы выразить свое несогласие с некоторыми его политиками, но провалился. Также был отклонен вотум недоверия деятельности Правительства, зарегистрированный в сентябре 2022 года.

Что касается *контроля, осуществляемого подкомиссиями*, мониторы Promo-LEX констатировали, что, хотя это может быть эффективным инструментом, ни одна из подкомиссий по осуществлению контроля над деятельностью СИБ и осуществлению контроля над исполнением постановлений и решений ЕСПЧ, а также решений Конституционного суда не осуществляли свою деятельность в течение периода мониторинга. При этом деятельность подкомиссии, созданной Комиссией по экономике, бюджету и финансам в ноябре 2022 года, отражает эффективный и прозрачный процесс реализации функции парламентского контроля через подкомиссии.

И, наконец, что касается *мониторинга назначений и отставок Парламентом официальных лиц*, констатируем, что по сравнению с первым годом работы данного законодательного органа, количество соответствующих зарегистрированных проектов нормативных актов сократилось более чем на 40%. Конкурсные процедуры, в целом, прозрачны, но, как минимум конкурс на должность директора Административного совета НАРЭ и конкурс на должность советника и генерального директора НАРС свидетельствуют о том, что роль политических соображений остается решающей, влияя на результаты конкурса на основе профессионализма.

Раздел IV. Коммуникация Парламента с гражданами и заинтересованными сторонами. В данном разделе отражены результаты мониторинга *web-страницы* законодательного органа и того, как подразделения Парламента и депутаты используют *институционализированные механизмы коммуникации - аудиенции и встречи с гражданами, петиции и запросы на доступ к информации*.

В случае с *web-страницей* www.parlament.md, Promo-LEX по большей части продолжает придерживать своих наблюдений из предыдущего доклада. Сайт остается сложным, устаревшим и недостаточно отражает информацию, представляющую общественный интерес, не обеспечивает в полной мере логику восприятия и поиска информации, не предоставляет пользователям структурированные наборы открытых данных, которые можно передавать и обрабатывать в цифровом формате. С начала мониторинга деятельности Парламента (26 июля 2021 года – 31 июля 2023 года) мы констатировали, что сайт законодательного органа падал не менее 24 раз, а продолжительность технических неполадок совокупно составила не менее 31 часа.

В части *аудиенций*, мониторы констатировали, что данный инструмент по-прежнему лишен прозрачности в том, что касается графика приема руководства Парламента, председателей парламентских фракций, а также депутатов.

В отношении *петиций* констатируем, что их количество *сократилось по сравнению с предыдущим периодом мониторинга*, основной вопрос, который затрагивается в петициях остается прежним, обеспечение законодательства. Тем не менее, мониторы констатировали низкую степень удовлетворения потребностей заявителей и недостаточное продвижение механизма подачи петиций в online-режиме.

Что касается *запросов на доступ к информации, представляющей общественный интерес*, в течение периода мониторинга количество заявлений утроилось, к концу сессии были разрешены 87% заявлений. Исходя из опыта Promo-LEX по работе с запросами, обращаем внимание на то, что из 19 запросов, 2 ответа были получены с превышением установленного законом срока, что меньше по сравнению с предыдущим периодом, а как минимум в 9 случаях ответы носили общий или неполный характер.

Что касается *сотрудничества Парламента с гражданским обществом*, констатируем, что оно носит спорадический характер, который в основном ограничивается обсуждением нормативных актов. Promo-LEX повторяет, что для разработки релевантных для граждан политик, сотрудничество с гражданским обществом имеет основополагающее значение.

Раздел V. Мониторинг административного и бюджетного менеджмента. В этом разделе доклада мониторы проанализировали информацию, представляющую общественный интерес, связанную с *утверждением и исполнением бюджета Парламента*, а также другие важные аспекты, такие как *вознаграждение депутатов, расходы на служебные командировки, прозрачность государственных закупок*.

Что касается *утверждения и исполнения бюджета Парламента*, констатируем, как и в предыдущий период мониторинга, что соответствующая информация (утвержденный бюджет, поправки, степень исполнения и т.д.) опубликована на сайте законодательного органа, но без соблюдения принципов открытых данных, поскольку их невозможно повторно использовать. Сравнивая последние пять лет, установлено, что годовой бюджет Парламента регистрирует устойчивый непрерывный рост, за исключением 2020 года. Большая часть финансовых средств была запланирована на расходы на персонал и социальные выплаты. Как и в предыдущий период мониторинга, на *web-странице* отсутствует информация о *годовых бюджетах фракций*, ее можно получить только по запросу, а не в виде утвержденного плана (в Excel, с указанием сумм, выделенных фракциям).

Что касается *вознаграждения депутатов*, Promo-LEX констатирует, что в период с августа 2022 года по июнь 2023 года, их среднемесячная заработанная плата составила 19 тыс. леев, к которой также были добавлены необлагаемые компенсационные выплаты: надбавка на транспорт (6.500 леев/ежемесячно); надбавка за аренду жилья (3.300-6.600 леев/ежемесячно) и компенсация расходов, связанных с выполнением служебных обязанностей, протокольные расходы и расходы по продвижению (максимум 13.000 леев/ежемесячно). Еще раз повторим мнение Promo-LEX, согласно которому орган публичного управления должен ввести эффективные инструменты учета и контроля подтверждающих документов, на основании которых осуществляются необлагаемые компенсационные выплаты.

Информация о *зарубежных служебных командировках* депутатов и сотрудников Секретариата Парламента публикуется периодически. Также как и в предыдущий период были вовлечены депутаты только от двух парламентских фракций (ПДС и БКС), депутаты фракции ППШ не входили в состав делегаций. Большинство поездок было совершено в Румынию (25%), затем следуют Бельгия (10%), Франция (7%), Германия (7%) и США (6%). Вместе с тем, учет *поездок в территории* законодательным органом до сих пор не ведется.

Процесс *государственных закупок* прозрачен и доступен для квалифицированных экономических агентов. Также как и в предыдущие годы, самые высокие по стоимости закупки были на коммунальные услуги (водоснабжение, газ, энергия и т.д.). Несмотря на то, что уровень закупок, осуществленных на базе одной оферты, снизился примерно на 3% по сравнению с предыдущим периодом мониторинга, сохраняется тенденция согласно которой в случае договоров с малой стоимостью уровень конкурентоспособности является низким. В то же время, что касается состава рабочей группы, мониторы Promo-LEX констатировали, что вопреки законодательным положениям с 23 августа 2021 года в состав рабочей группы был включен один депутат – представитель парламентской фракции ПДС.

Анализируя *степень внедрения рекомендаций*, сформулированных в предыдущем докладе по мониторингу деятельности Парламента, Promo-LEX отметил, что большинство рекомендаций (58%) не были реализованы, а в отношении 41% рекомендаций были предприняты определенные усилия.

ВВЕДЕНИЕ

Ассоциация Promo-LEX является неправительственной, некоммерческой и аполитичной организацией, действующей на благо общества и осуществляющей свою деятельность в соответствии с действующим законодательством Республики Молдова. Миссия Ассоциации Promo-LEX заключается в содействии развитию демократии в Республике Молдова путем продвижения и защиты прав человека, мониторинга демократических процессов и укрепления гражданского общества.

В целях реализации уставных положений, в период с июля 2016 года по март 2025 года, Ассоциация Promo-LEX внедряет Программу „Демократия, прозрачность и ответственность”, при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). В 2016-2019 годах Promo-LEX проводил мониторинг деятельности Парламента, в частности, с точки зрения выполнения функции парламентского контроля, а также обеспечения соблюдения законодательной базы в отношении занятия/прекращения государственных должностей в части, связанной с полномочиями законодательной власти. Исходя из выводов соответствующего мониторинга, а также из необходимости усилить процессы принятия решений и обеспечить проактивную прозрачность в деятельности законодательного органа, Promo-LEX решил расширить, а также углубить усилия по мониторингу Парламента Республики Молдова.

Мониторинг деятельности Парламента необходим и полезен в связи с необходимостью повышения качества процессов принятия решений, их непрерывной прозрачности, а также повышения ответственности вовлеченных субъектов. В этом значении методология, разработанная Promo-LEX, учитывает предыдущий опыт мониторинга деятельности Парламента, в том числе усилия по мониторингу, проводимые другими общественными ассоциациями Республики Молдова, но особенно надлежащую международную практику в отношении мониторинга деятельности законодательного органа и обеспечения эффективной коммуникации с гражданами

Деятельность проекта сосредоточена на четырех столпах вмешательства:

- *мониторинг* – наблюдение за деятельностью Парламента, проводимое мониторами путем прямого отслеживания заседаний законодательного органа, визитов и дискуссий/интервью с представителями Парламентских комиссий и парламентских фракций, а также со служащими Парламента, сканирования и анализа online-источников информации и т.д.
- *анализ и исследование* – разработка аналитических исследований (мнения по законопроектам; анализ политик и т.д.) по отдельным вопросам, требующим отдельного подхода.
- *информирование* – публичная коммуникация результатов мониторинга посредством периодических публикаций в социальных сетях, пресс-релизов, публикации тематических анализов и т.д..
- *продвижение & адвокация* – постоянное продвижение выводов и рекомендаций по результатам мониторинга.

Годовой доклад является одним из основных результатов/продуктов усилия по мониторингу, сосредоточенного на таких областях, как: прозрачность законодательного процесса, организация и проведение пленарных заседаний, деятельность парламентских комиссий, парламентский контроль и управление бюджетом. В данном докладе мы не ставили своей целью оценку законопроектов по существу, а ссылаемся исключительно на соблюдение прозрачности принятия решений и процедур в законодательном процессе

Период мониторинга, отраженный во втором докладе по мониторингу, охватывает интервал с 1 августа 2022 года по 31 июля 2023 года. Данный период включает деятельность Парламента XI-

го созыва в рамках осенней сессии 2022 года и весенней сессии 2023 года, а также внеочередных сессий в период с августа по сентябрь 2022 года.

Констатации Promo-LEX соотнесены с законодательством Республики Молдова, международными стандартами и передовой практикой, разработанными и закрепленными Межпарламентским союзом (МПС)¹, а также другими региональными организациями в этой области (ParlAmericas², Сеть прозрачности и доступа к информации (RTA)³).

В конце доклада авторы сформулировали ряд рекомендаций для Парламента Республики Молдова, других соответствующих органов власти и целевых заинтересованных сторон с целью содействия повышению степени прозрачности и эффективности деятельности законодательного органа

Парламент Республики Молдова XI-го созыва был сформирован по итогам досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года. В законодательный орган вошли две политические партии и один избирательный блок. В результате были образованы три парламентские фракции - фракция Партии „Действие и солидарность” (63 депутата), фракция Блока коммунистов и социалистов (32 депутата) и фракция Политической партии „Шор” (6 депутатов). ПДС единолично сформировала правящее большинство.

За отчетный период произошли события, обусловившие изменение состава оппозиционных парламентских фракций. По наблюдениям Promo-LEX, 5 депутатов от фракции БКС заявили о выходе из фракции или были исключены из неё. Соответственно, к концу весенней сессии фракция БКС фактически состояла из 27 депутатов. Тем не менее, по данным Парламента, в результате решений ФБКС из фракции были исключены только 3 депутата: Александр Суходольский, Василе Боля и Гайк Вартанян, количественный состав к концу весенней сессии составлял 29 депутатов. В этой связи неясно, почему публичные заявления и письменные обращения о выходе из фракции депутатов Ирины Лозован⁴ и Александра Нестеровского⁵ не оказали влияния на состав фракции, а Парламент не внес эти изменения. Напомним, что Регламент Парламента предусматривает, в части (7) статьи 4, как право депутата выйти из фракции, так и право фракции исключить из своих рядов того или иного члена. В данном докладе Promo-LEX со ссылкой на депутатов Нестеровского и Лозован будет оперировать термином неаффилированные.

Наряду с этим, после признания Партии Шор⁶ неконституционной, фракция Политической партии Шор прекратила свою деятельность, а её депутаты стали независимыми, без права присоединения к другим парламентским фракциям. Аналогичным образом, в результате признания неконституционности, вакантный мандат, ранее принадлежавший Илану Шору, останется вакантным в течение всего срока полномочий законодательного органа. Таким образом, Парламент впервые действует в составе 100 депутатов.

В течение периода мониторинга законодательный орган продолжал свою деятельность в условиях чрезвычайного положения, введенного 24 февраля 2022 года в связи с ситуацией, связанной с региональной безопасностью и угрозой национальной безопасности, вызванной агрессивной войной Российской Федерации против Украины.

1 [Межпарламентский союз](#) – международная парламентская организация, основанная в 1889 году, которая на данный момент охватывает 174 национальных Парламентов. Парламент Республики Молдова является членом Межпарламентского союза с 1992 года.

2 [ParlAmericas](#) — это панамериканская региональная организация, состоящая из национальных законодательных органов 35 независимых государств американского континента.

3 [Сеть](#) прозрачности и доступа к информации (RTA).

4 [Публичное заявление и обращение](#) депутата Ирины Лозован о выходе из фракции БКС от 25.03.2023.

5 [Публичное](#) заявление и обращение депутата Александра Нестеровского о выходе из фракции БКС от 15.03.2023.

6 Постановление Конституционного суда [№ 10 от 19 июня 2023](#) года о контроле конституционности Политической партии „Шор”.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ч. – часть

НОН – Национальный орган по неподкупности

НАРС – Национальное агентство по разрешению споров

НАРЭ – Национальное агентство по регулированию в энергетике

ОМПУ – орган местного публичного управления

ст. – статья

БКС – Блок коммунистов и социалистов

КСХПП – Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности

КГУРР – Комиссия по государственному управлению и региональному развитию

КПЧМО – Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям

КЭБФ – Комиссия по экономике, бюджету и финансам

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

КЭБФ – Комиссия по экономике, бюджету и финансам

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

КПНИ – Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету

НЦБК – Национальный центр по борьбе с коррупцией

ВСМ – Высший совет магистратуры

ВСПр – Высший совет прокуроров

ВСБ – Высший совет безопасности

ГУП – Главное управление по вопросам права

УПА – Управление петиций и аудиенции

ПП – Постановление Парламента

п.п. – подпункт

№ – номер

ПБК – Прокуратура по борьбе с коррупцией

ПДС – Политическая партия „Партия действие и солидарность”

п. – пункт

ГП – Генеральная прокуратура

ППШ – Политическая партия „Шор”

РV – протокол

СИБ – Служба информации и безопасности

USAID – Агентство США по международному развитию

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ РЕПЕРЫ

Методология, используемая для мониторинга деятельности и прозрачности Парламента, была разработана, исходя из международной практики в данной области, а также из опыта Ассоциации Promo-LEX по наблюдению за демократическими процессами в Республике Молдова.

Целью мониторинга Парламента является обеспечение большей прозрачности деятельности учреждения, повышение эффективности законодательной процедуры, а также повышение ответственности вовлеченных сторон.

Для достижения цели были разработаны следующие *задачи*:

- установление степени соблюдения законодательной процедуры;
- оценка эффективности и прозрачности деятельности Парламента, в том числе некоторых постоянных парламентских комиссий;
- оценка уровня реализации Парламентом функции парламентского контроля;
- определение качества коммуникации законодательной власти с гражданами и заинтересованными сторонами;
- оценка прозрачности бюджетного менеджмента учреждения.

В ходе мониторинга использовались несколько *инструментов* сбора данных:

- прямое наблюдение;
- анализ нормативной базы и документов, касающихся парламентской деятельности;
- запрос на доступ к информации;
- интервью с представителями парламентских комиссий, парламентских фракций, Постоянного бюро и со служащими Секретариата Парламента;
- анализ/документирование online-источников (web-страницы, социальные сети и т.д.).

Методология была представлена и обсуждена в начале мониторинга с руководством Парламента и представителями секретариата учреждения. В целом Ассоциация Promo-LEX отметила открытость со стороны руководства Парламента и служащих учреждения, в том числе в ходе интервью, проведенных с мая по июнь с представителями всех парламентских комиссий, Постоянного бюро, с представителями Фракции ПДС (Фракция БКС не ответила на запрос об интервью), а также со служащими Секретариата Парламента. Таким образом, мы благодарим депутатов и государственных служащих, которые обеспечили открытое общение и внесли свой вклад в проведение мониторинга.

В процессе наблюдения мониторы собирали информацию о законопроектах, заседаниях Парламента и других аспектах деятельности учреждения и сохраняли её на платформе www.data.promolex.md. В дальнейшем введенные данные проверялись и анализировались в несколько этапов. Тем не менее, мы допускаем, что на некоторые из них могла повлиять человеческая ошибка и несвоевременная публикация на сайте Парламента актов, связанных с законопроектами, но это не повлияло на выявленные тенденции и сделанные выводы.

Мониторы Promo-LEX прошли обучение по содержанию и задачам методологии. Также они подписали Кодекс поведения, обязавшись демонстрировать справедливость и беспристрастность в процессе документирования и анализа.

Методология, используемая Ассоциацией Promo-LEX, наряду с другими разработками подобного рода, представляет собой структурированный набор целей, инструментов и методов познания, характеризующийся определенной степенью обобщения. В этой связи, при необходимости, методологические инструменты могут быть с течением времени адаптированы без ущерба для объективности процесса мониторинга.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализируя степень реализации рекомендаций, сформулированных в предыдущем докладе по мониторингу деятельности Парламента, отметим, что большая часть рекомендаций (58%) не была реализована. При этом в отношении 41% рекомендаций были предприняты определенные усилия по реализации, что также отмечалось в предыдущих главах.

Таким образом, ниже представлены нереализованные, частично реализованные, а также новые рекомендации:

Раздел I: Соблюдение законодательной процедуры

Рекомендации Парламенту:

1. Общий и системный пересмотр Регламента Парламента или принятие нового нормативного акта, который обеспечит прозрачность и предсказуемость работы законодательного органа для заинтересованных сторон.
2. Приведение норм Регламента Парламента, касающихся подготовки и представления законопроектов, одобрения, проведения экспертизы и общественных консультаций в соответствии с нормами Закона № 100/2017 о нормативных актах и Закона о прозрачности процесса принятия решений.
3. Стандартизация процедур объявления, организации и проведения общественных консультаций парламентскими комиссиями, в том числе путем установления точных критериев обязательной организации общественных консультаций (например, в случае проектов, представленных депутатами; проектов рамочных законов и т.д.), уточнение способа сообщения об организуемых консультациях, о минимальных сроках, предоставляемых для представления замечаний и рекомендаций, а также о процедуре их принятия или отклонения, и, соответственно, о способе интеграции рекомендаций в проект нормативного акта.
4. Обеспечение опубликования информации о проведенных общественных консультациях и их результатах (в том числе протоколов консультаций с гражданами) или о решении не проводить консультации, в том числе в разделе, отведенном соответствующему законопроекту.
5. Создание четкого и прозрачного механизма, который бы обеспечивал эффективное рассмотрение во всех случаях замечаний и рекомендаций Главного управления по вопросам права Секретариата Парламента, Правительства, антикоррупционной экспертизы, а также других субъектов, представивших заключения или экспертизы.
6. Изучение возможности увеличить срок представления Правительством заключения по проектам нормативных актов.
7. Изучение возможности пересмотра процедур, касающихся объявления чрезвычайного положения или рассмотрения в приоритетном порядке, путем приведения норм в соответствие с положениями Закона о прозрачности процесса принятия решений.
8. Опубликование повестки дня заседаний Парламента на официальной странице учреждения в начале рабочей недели в соответствии с законодательными положениями.
9. Обеспечение устранения недостатков в системе электронного голосования и опубликование результатов голосования в форме пригодной для повторного использования.

Рекомендации Постоянному бюро:

10. Недопущение включения в повестку дня пленарных заседаний проектов, по которым отсутствуют или не опубликованы антикоррупционная экспертиза, заключение органов, ответственных за внедрение проектов нормативных актов, по необходимости, иных заключений и экспертиз, необходимых для соответствующего проекта.
11. Внесение в повестку дня пленарных заседаний только тех проектов, по которым постоянные комиссии подготовили и заблаговременно опубликовали отчет (например, не менее чем за 3 дня) до голосования на пленарном заседании.
12. Организация и проведение заседаний, отведенных проектам оппозиции, на первом пленарном заседании каждой шестой недели со дня начала сессии Парламента.

Рекомендации постоянным парламентским комиссиям, уведомленным по существу:

13. Составление и опубликование в разумные сроки свода замечаний и рекомендаций, заблаговременно до голосования по проекту нормативного акта.
14. Обоснование каждый раз отказа в принятии поправок, замечаний или рекомендаций.
15. Обеспечение соблюдения сроков обсуждения проектов нормативных актов.
16. Тщательное отслеживание случаев изменения проекта нормативного акта концептуально или в пропорции более 30%, в этом случае организуется его одобрение и повторное общественное обсуждение.
17. Изучение возможности включения в повестку дня пленарных заседаний проектов, которые рискуют стать ничтожными в следующем периоде.

Раздел II: Деятельность некоторых постоянных парламентских комиссий

Рекомендации Парламенту:

18. Дополнение Регламента Парламента нормами, четко регламентирующими ситуации созыва заседаний постоянных комиссий во время пленарного заседания.
19. Дополнение Регламента Парламента нормами, обязывающими постоянные комиссии разрабатывать, утверждать и публиковать сессионные и/или годовые планы деятельности.
20. Создание эффективного механизма точного учета присутствия и отсутствия депутатов на заседаниях комиссий.
21. Изучение возможности проактивного опубликования информации о присутствии и отсутствии депутатов на заседаниях комиссий с указанием мотивированного или немотивированного характера отсутствия.
22. Продолжение усилий по запуску и обеспечению функциональности нового, в разработке, сайта Парламента.

Рекомендации постоянным парламентским комиссиям:

23. Текущее отражение проведения внеочередных заседаний (рассмотрение отдельных законопроектов в ходе пленарного заседания) постоянных комиссий путем публикации повестки дня на официальном сайте Парламента, в день, когда состоялось заседание.
24. Опубликование комиссиями информации о ходе реализации утвержденных планов действий.
25. Обеспечение прямых/online-трансляций публичных заседаний постоянных комиссий.
26. Разработка и опубликование в разумные сроки протоколов заседаний Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету.
27. Консолидирование содержания протоколов с целью отражения всех категорий мероприятий, проведенных в ходе заседания, особенно следующих аспектов: сведения

об отсутствующих депутатах (в том числе о том, покинули ли они заседание раньше или пришли позже); мотивированный/немотивированный характер пропусков; субъект, созвавший заседание; сведения о присутствии других депутатов или приглашенных лиц; указание о том, велась или нет видеозапись заседания, а также информации о проведении консультаций, слушаний или общественных дебатов.

28. Обеспечение обязательного участия членов постоянной комиссии в общественных консультациях, организуемых комиссией, и передача информации в Секретариат об отсутствии депутатов на этих заседаниях.
29. Составление и опубликование протокола о проведении общественных консультаций, в соответствии со ст.12 Закона № 239/2008.

Раздел III: Осуществление Парламентом функции парламентского контроля

Рекомендации Парламенту:

30. Четкое регулирование механизмов адресации вопросов и запросов во избежание путаницы между этими двумя инструментами.
31. Выявление правовых механизмов повышения ответственности органов публичного управления, не дающих ответов на вопросы депутатов или отказывающихся явиться на пленарное заседание Парламента для предоставления ответа в истребованной форме, а также органов публичного управления, которые не представляют отчеты о деятельности/тематические отчеты в предусмотренные законом сроки.
32. Способствование процессу оценки воздействия ex-post путем пересмотра Методологии, утвержденной Постановлением Парламента № 3/2021.
33. Разработка и опубликование исчерпывающего перечня всех субъектов, ответственных за представление отчетов, включение его в Регламент Парламента или в иной нормативный акт, касающийся деятельности Парламента.
34. Обеспечение прозрачности путем четкого регулирования случаев, причин непринятия Парламентом законодательных инициатив по созданию следственных комиссий.
35. Институционализация механизма по мониторингу внедрения рекомендаций следственных/специальных комиссий.
36. Обеспечение функциональности/дополнения раздела „Парламентский контроль” на официальной странице законодательного органа.
37. Компиляция информации из специального законодательства и разработка перечня органов публичного управления, со ссылкой на которые Парламент несет ответственность за назначение и отставку с официальной должности.
38. Проведение анализа с целью разделения официальных должностей, за которые отвечает Парламент, на две отдельные категории: „политические должности” - на которые люди назначаются напрямую на основании политической ангажированности и „публичные должности” - для которых организуются открытые публичные конкурсы.

Рекомендации постоянным парламентским комиссиям:

39. Укрепление потенциала постоянных комиссий для проведения оценки воздействия ex-post.
40. Стандартизация практики деятельности комиссий в части планирования действий, способа коммуникации и размещения информации о результатах деятельности.
41. Обеспечение деятельности подкомиссий в составе постоянных комиссий и опубликование информации о результатах их деятельности.
42. Утверждение и опубликование решений о правовых основаниях продления или прекращения публичных конкурсов, содержащих полную и подробную информацию о проведении процедур.

Раздел IV: Коммуникация Парламента с гражданами и заинтересованными сторонами

О других механизмах коммуникации:

43. Укрепление усилий по доработке нового официального сайта Парламента и его запуску в кратчайшие сроки.
44. Обеспечение институционализированного и унифицированного механизма информирования граждан о программе аудиенций и выездов на места депутатов (депутатов, запланировавших визиты/аудиенции с гражданами на этот день, районов/населенных пунктов, куда они направляются согласно распределению).
45. Отражение и учет аудиенций; проактивное информирование об аудиенциях, проведенных всеми народными избранниками.
46. Включение в Годовой отчет о деятельности Секретариата Парламента и в Информационный бюллетень информации об аудиенциях с гражданами, организованных как по месту нахождения законодательного органа, так и на местах.
47. Соблюдение общего срока, в который должно быть завершено административное производство (ст. 60 ч. (1) Административного кодекса) по делам о предоставлении ответов на петиции.
48. Соблюдение срока удовлетворения запросов на доступ к информации (ст. 16 Закона № 982 от 05.11.2000), в частности парламентскими фракциями.
49. Просвещение и информирование граждан совместно с ОМПУ о составлении и подаче петиций, что позволит исключить расходы на поездку в Кишинев и сэкономить время граждан (в том числе, с участием других учреждений, неправительственных организаций).
50. Более интенсивное продвижение системы электронных петиций (e-petiții).
51. Дополнение раздела электронных петиций (e-petiții) телефонными номерами, чтобы помочь людям подать петицию или объяснить, как подавать петиции.
52. Своевременное и соответствующее (подробное) информирование депутатами (парламентскими фракциями) граждан о программе аудиенций и выезда на места.
53. Выявление совместно с гражданским обществом пробелов и конкретных действий, которые необходимо осуществить/решить, чтобы обеспечить постоянную платформу взаимодействия между законодательным органом и гражданским обществом.
54. Более активное вовлечение гражданского общества на этапе разработки концепции нормативных актов.
55. Укрепление механизма экспертных советов и рабочих групп на уровне постоянных комиссий.
56. Организация в ходе выездов на места профильных парламентских комиссий заседаний с территориальными организациями гражданского общества для рассмотрения некоторых тем и проблем, с которыми они сталкиваются.

Раздел V: Мониторинг административного и бюджетного менеджмента

Рекомендации Парламенту:

57. Опубликование отчетов, связанных с деятельностью учреждения (годовой бюджет, его изменение и исполнение, информация о зарубежных командировках, годовой план закупок, мониторинг закупок и т.д.) в открытом пригодном для повторного использования формате (например, формат EXCEL).
58. Утверждение бюджета для каждой парламентской фракции с подробным указанием направления затрат, для которых этот бюджет может быть использован.
59. Проактивное опубликование подробной информации, касающейся ежемесячного денежного вознаграждения каждого депутата.

60. Создание эффективных инструментов учета и контроля подтверждающих документов, на основании которых производятся необлагаемые налогом компенсационные выплаты.
61. Внедрение механизмов и инструментов учета и контроля первичных документов, являющихся основанием для начисления необлагаемых налогом ежемесячных вознаграждений депутатов.
62. Пересмотр состава рабочей группы по государственным закупкам, чтобы в её состав не входили лица, исполняющие ответственные государственные должности.

Ассоциация Promo-LEX
ул. Митрополит Петру Мовилэ 23/13, Кишинев, Молдова
тел./факс : (+373 22) 45 00 24, 44 96 26
info@promolex.md
www.promolex.md