



ПРОЗРАЧНОСТЬ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА: ПРИМЕНИМОСТЬ И ПРОГРЕСС

Кишинев, январь 2014 года

Настоящее исследование подготовлено в рамках проекта «*Открытый Парламент и открытое Правительство: укрепление прозрачности процесса принятия решений через участие общественности*», внедряемого Ассоциацией ADEPT при финансовом содействии программы Matra Kap (Посольство Королевства Нидерландов).

АВТОР: МАРИАННА КАЛУГИН

Ассоциация ADEPT

MD-2012, Республика Молдова, Кишинев, ул. Александри, 97
Тел.: +373 22213494

Факс: + 373 22212992

e-mail: adept@e-democracy.md
www.e-democracy.md

Кишинев, январь 2014 года

©

Все права зарезервированы Ассоциацией ADEPT. Выраженные мнения принадлежат авторам и не отражают в обязательном порядке точку зрения финансирующей организации. Как публикация, так и отрывки из нее не могут воспроизводиться без разрешения Ассоциации ADEPT.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КСХПП	Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности
КПУРР	Комиссия по публичному управлению и региональному развитию
ККОНМССМИ	Комиссия по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации
КПЧМО	Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям
КЭБФ	Комиссия по экономике, бюджету и финансам
КВПНИ	Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету
КОСКИ	Комиссия по окружающей среде и климатическим изменениям
НЦБК	Национальный центр по борьбе с коррупцией
КВПЕИ	Комиссия по внешней политике и европейской интеграции
ППК	Постоянная парламентская комиссия
ОПК	Ответственная постоянная комиссия
КСЗЗС	Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье
КНБООП	Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку
ОЮУ	Общее юридическое управление Секретариата парламента

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. Развитие правовых и институциональных рамок	7
2. Прозрачность деятельности Парламента.....	9
2.1. Пленарные заседания	9
2.2. Законодательная процедура и процедура голосования	10
3. Прозрачность деятельности рабочих органов парламент.....	18
3.1. Постоянное бюро парламента.....	18
3.2. Постоянные парламентские комиссии	18
4. Освоение парламентом механизмов сотрудничества с гражданским обществом	19
4.1. Постоянное консультирование	19
4.2. Специальные консультации.....	21
4.3. Мониторинг за вкладом общественности.....	23
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	25

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование является продолжением изысканий, начатых в исследовании «Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона»¹, разработанного Ассоциацией ADEPT и представленного в ходе круглого стола 19 сентября 2013 года.

Предмет изучения настоящего исследования тот же – практика, применяемая парламентом РМ в процессе взаимодействия с гражданским обществом, при этом методология исследования претерпела определенные изменения, в том числе и в результате дискуссий, состоявшихся в рамках упомянутого круглого стола.

Цель настоящего исследования заключается в оценивании нынешнего уровня прозрачности в процессе принятия решений в рамках парламента, а его задачи следующие:

- анализ и изучение развития правовых и институциональных рамок, призванных обеспечить прозрачность в процессе принятия решений в рамках парламента (ПРЕДПОСЫЛКИ);
- анализ и оценивание развития процесса внедрения правовых положений относительно прозрачности деятельности парламента в целом, а также его рабочих органов (ПРИМЕНЕНИЕ);
- анализ и оценивание уровня освоения механизмов взаимодействия с гражданским обществом, в том числе мониторинг парламентом вкладов общественности (КОНЕЧНАЯ ЦЕЛЬ);
- формулировка выводов относительно нынешнего уровня прозрачности в процессе принятия решений в рамках парламента;
- выработка рекомендаций относительно улучшения фактического положения.

По сути, поставлена задача проанализировать и изучить следующие показатели:

ПРЕДПОСЫЛКИ	Правовые рамки	Законодательные акты
	Институциональные рамки	Подзаконные нормативные акты
ПРИМЕНЕНИЕ	Прозрачность деятельности парламента	Органы и инструменты
	Прозрачность деятельности рабочих органов парламента	Пленарные заседания
КОНЕЧНАЯ ЦЕЛЬ	Освоение парламентом механизмов взаимодействия с гражданским обществом	Законодательная процедура и процедура голосования
		Постоянное бюро парламента
		Постоянные парламентские комиссии
		Постоянное консультирование
		Специальные консультации
		Мониторинг вкладов общественности

Настоящее исследование сосредоточено на оценивании фактического положения дел во время осенней сессии 2013 года (далее именуется – оцениваемый период): период с 26 сентября 2013 года (первое пленарное заседание) по 24 декабря 2013 года (последнее пленарное заседание).

¹ <http://www.e-democracy.md/files/td/transparenta-decizionala-parlament-2013-ru.pdf>

Были применены следующие методы исследования:

- изучение относящихся к делу правовых норм, в том числе с точки зрения уязвимости;
- изучение соблюдения требований прозрачности на протяжении «законотворческого маршрута» (представление, регистрация, рассмотрение, утверждение) проектов законодательных актов;
- синтез (обобщение) полученных данных, а также их сравнение с данными, полученными по периодам, которые были ранее изучены в исследовании «Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения закона, применимость и применяемость»;
- представление недостатков («провал» процедуры и прозрачности) на примере разбора конкретных случаев (проекты законодательных актов, при регистрации, рассмотрении и утверждении которых были нарушены требования процедуры и прозрачности).

Исследование остается по большому счету качественным, а его целью было получить общее представление о положении дел.

Основным источником сбора информации служит официальный веб-сайт парламента (www.parlament.md) по его фактическому состоянию на 10 января 2014 года.

1. Развитие правовых и институциональных рамок

В отношении оцениваемого периода не можем отметить наличие прогресса в части, которая связана с правовыми и институциональными рамками, призванными обеспечить прозрачность в процессе принятия решений в рамках парламента.

Правовые рамки охватывают те же основные нормативные акты, которые ранее были подробно изучены², а именно:

- Закон о прозрачности процесса принятия решений №239 от 13.11.2008 (далее – Закон №239/2008);
- Регламент парламента, утвержденный Законом №797 от 02.04.1996 (далее – Регламент парламента);
- Концепция сотрудничества между парламентом и гражданским обществом, утвержденная постановлением парламента №373 от 29.12.2005 (далее – Концепция);
- Постановление постоянного бюро №2 от 16.02.2006 «О порядке исполнения постановления парламента №373 от 29.12.2005»;
- Инструкция об обороте проектов законодательных актов в парламенте, утвержденная постановлением постоянного бюро парламента №30 от 07.11.2012 (далее – Инструкция);
- Положение об организации и функционировании секретариата парламента Республики Молдова, утвержденное постановлением постоянного бюро парламента №31 от 12.12.2012.

Таким образом, по сути, сохраняются те же недостатки правовых рамок, на которые указывалось ранее³, а именно:

- несоответствие норм;
- правовые изъяны;
- ненадлежащая ответственность и ненадлежащие санкции;
- отсутствие/недостаток механизмов контроля;
- двоякие лингвистические формулировки;
- чрезмерная дискреционность;
- «белые» нормы (бланкетные/ отыскочные нормы).

В контексте законодательного развития следует отметить проект закона об изменении и внесении дополнений в Закон о прозрачности процесса принятия решений №239 от 13.11.2008⁴, разработанный Министерством юстиции в целях исполнения Плана действий по внедрению Стратегии развития гражданского общества на 2012–2015 годы, утвержденного Законом №205 от 28.09.2012 (действие 1.3.1.2)⁵. Однако, хотя мы

² <http://www.e-democracy.md/files/td/transparenta-decizionala-parlament-2013-ru.pdf> , стр. 8-12.

³ Ibidem, стр. 14-17.

⁴ http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiect-23-12-2013.pdf

⁵ Проект инициирован 19.08.2013 (<http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=1536>), размещен на веб-сайте Министерства юстиции 15.10.2013

приветствуем усилия, приложенные министерством, все же отметим рекомендации в части прозрачности процесса принятия решений в рамках Парламента, которые были изложены ранее⁶. Ведь очевидно, что разработанный проект не может соответствовать всем потребностям в плане обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках Парламента, поэтому по-прежнему необходимы вмешательства в законодательство, относящиеся к деятельности законодательного форума, к примеру, в Регламент Парламента.

Что касается институциональных рамок, то они были ранее подробно изучены⁷, однако не были отмечены определенные подвижки в этом отношении. Так, в пределах положений законодательства сохраняют те же полномочия в обеспечении прозрачности процесса принятия решений в рамках Парламента:

- председатель Парламента;
- парламентские фракции;
- Постоянное бюро Парламента;
- ответственная Постоянная комиссия;
- Секретариат парламента.

Не приходится отмечать прогресс ни в части, связанной с органами/ инструментами, специально предусмотренными для повышения прозрачности процесса принятия решений в рамках Парламента. Так, в силу п. 3.5 п. а) Концепции, Постоянные комиссии Парламента в соответствии с Регламентом Парламента должны были создать при себе постоянно действующие экспертные советы из представителей организаций гражданского общества по основным направлениям своей деятельности. Как и в ранее изученные периоды⁸ приходится констатировать, что на веб-сайте Парламента на этот счет отсутствует какая-либо информация.

(http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/Nota_informativa-23-12-2013.pdf) и передан правительству 23.12.2013 (<http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230>).

⁶ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 14-17, 33-34.

⁷ Ibidem, стр. 12-14.

⁸ «Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона», стр. 34.

2. Прозрачность деятельности Парламента

2.1. Пленарные заседания

В соответствии с информацией, размещенной на веб-сайте Парламента⁹, в оцениваемый период состоялось 27 пленарных заседаний:

Месяц	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	
Число заседаний	26.09.2013 27.09.2013	03.10.2013 10.10.2013 11.10.2013 17.10.2013 18.10.2013 22.10.2013 24.10.2013 25.10.2013 31.10.2013	01.11.2013 07.11.2013 14.11.2013 15.11.2013 21.11.2013 22.11.2013	05.12.2013 06.12.2013 11.12.2013 12.12.2013 13.12.2013 17.12.2013 19.12.2013 20.12.2013 23.12.2013 24.12.2013	
Число заседаний	2	9	6	10	

На веб-странице Парламента размещена повестка дня всех заседаний.

В том, что касается стенограмм, то на веб-сайте Парламента размещены стенограммы 8 (30%) из состоявшихся 27 пленарных заседаний.¹⁰



⁹ <http://www.parlament.md/SesiuniParlamentare/%c5%9eedin%c5%a3eplenare/tabid/128/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁰ Имеются в наличии стенограммы пленарных заседаний от 26.09.2013, 27.09.2013, 03.10.2013, 10.10.2013, 11.10.2013, 17.10.2013, 22.10.2013, 24.10.2013.

Так, в этом плане по сравнению с ранее изученными периодами¹¹ приходится констатировать ухудшение ситуации: в ходе осенней сессии 2012 года на веб-странице были выложены все стенограммы пленарных заседаний, а в период 01.01.2013-30.06.2013 были выложены стенограммы 29 (91%) из 32 пленарных заседаний.

Как и во время осенней сессии 2012 года, а также в период 01.01.2013-30.06.2013, на веб-сайте Парламента не размещены видео- и аудиозаписи пленарных заседаний, состоявшихся в изученный период.

2.2. Законодательная процедура и процедура голосования

За оцениваемый период на веб-сайте размещено 154 зарегистрированных проекта, из которых: 3 (2%) – были отозваны; 3 (2%) – были отклонены; 82 (53%) – были приняты; 66 (43%) – остаются в процессе рассмотрения.



Были отозваны следующие проекты законодательных актов:

№	Наименование	Автор
410	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о государственной границе Республики Молдова №215 от 04.11.2011 (ст. 25, 30, 32, 33)	депутат
403	Проект постановления о выражении вотума недоверия Правительству	депутаты
394	Проект закона о ратификации Соглашения о гранте между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для финансирования проекта «Укрепление потенциала Счетной палаты Республики Молдова»	Правительство

Были отклонены следующие проекты законодательных актов:

¹¹ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 18.

<i>№</i>	<i>Наименование</i>	<i>Автор</i>
404	Предложение о вынесении вотума недоверия Правительству	депутаты
396	Предложение о вынесении вотума недоверия Правительству	депутаты
387	Проект постановления по слушаниям относительно дополнительной закрытой эмиссии акций АО «Banca de Economii» и о передаче в концессию активов ГП «Международный аэропорт Кишинэу»	депутаты

Авторы взяли за основу тот факт, что все проекты зарегистрированы на условиях Инструкции (раздел 2-й, глава II), и констатируют, что на веб-сайте Парламента не представлены 2 проекта (№537 и 535), что составляет 1% из 156 проектов, которые должны были быть представлены на веб-странице. Для сравнения¹² в период 01.01.2003-30.06.2013 мы констатировали отсутствие 5 проектов, что составляет 2% из 289 проектов, которые должны были быть представлены на веб-сайте Парламента. Таким образом, можем констатировать определенный прогресс в плане размещения проектов на веб-сайте.

Из 82 принятых проектов: 55 (67%) были инициированы депутатами (депутатом или группой депутатов); 24 (29%) – правительством; 3 (4%) – президентом РМ.



Из 82 принятых проектов: 48 (41%) – проекты законов; 34 (59%) – проекты постановлений Парламента.

¹² Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 20.



Авторы взяли за основу тот факт, что по каждому проекту была составлена веб-карточка в соответствии с резолюцией председателя Парламента, и констатируют наличие всех дополнительных документов, заявленных на веб-сайте, в отношении 4 (5%) проектов (все постановления Парламента) из 82 принятых, а именно:

№	Наименование	Автор	ОПК
500	Проект постановления об утверждении персонального состава делегации парламента Республики Молдова в Парламентской ассамблеи государств-членов Процесса сотрудничества в Юго-Восточной Европе (SEECP)	депутаты	КВПЕИ
456	Проект постановления о внесении изменений в постановление парламента №3 от 12.01.2011 «Об утверждении персонального состава постоянных комиссий парламента»	депутат	КВПНИ
453	Проект постановления о внесении изменений в Постановление №1 от 11.01.2011 «Об утверждении численного и персонального состава Постоянного бюро парламента» (ст. 3)	депутат	КВПНИ
383	Проект постановления о внесении изменений в ст. 1 Постановления парламента №34 от 25.02.2011 «Об избрании замещающих членов постоянных комиссий Парламента»	депутат	КВПНИ

Для сравнения¹³ в период 27.09.2012-31.12.2012 было констатировано наличие всех заявленных на веб-странице дополнительных документов в отношении 5 (5%) проектов из 102 принятых, а в период 01.01.2013-30.06.2013 – в отношении 11 (9%) проектов из 119 принятых. Так, на этот счет в исследуемый период прослеживается ухудшение ситуации.

В охваченный исследованием период в отношении 78 принятых проектов, принимая во внимание их специфику (нормативный/ ненормативный характер), отметим отсутствие:

- заключений комиссий (одной или нескольких комиссий) – по 61 проекту;
- доклада НЦБК – по 32 проектам;
- заключений Правительства – по 30 проектам;

¹³ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 19, 20.

- окончательных вариантов проекта – по 27 проектам;
- заключения ОЮУ – по 13 проектам;
- текста проекта на русском языке – по 12 проектам;
- доклада ОПК – по 11 проектам;
- пояснительной записки – по 8 проектам.



Для сравнения¹⁴: и за период 27.09.2012-31.12.2012, и за период 01.01.2013-30.06.2013 в большинстве случаев отмечалось отсутствие заключений Постоянных парламентских комиссий.

В целом, отсутствие заключений Постоянных парламентских комиссий, равно как и других дополнительных документов, возможно, обусловлено и не всегда обоснованной спешкой, с которой Парламент имеет обыкновение рассматривать проекты. Таким образом, не только общественность, но и постоянные парламентские комиссии, Национальный центр по борьбе с коррупцией, Секретариат парламента (ОЮУ) не успевают изложить точку зрения относительно проекта.

Более того, в таких условиях, ни Ответственная постоянная комиссия не может быть эффективной. Спешка, с которой рассматриваются проекты, может обусловить и отсутствие обобщения поправок, предложений и замечаний, которое в силу п. 3.1.11 Инструкции должно составляться консультантом постоянной комиссии, ответственным за проект законодательного акта и за доклад, вместе с депутатом-докладчиком, должно включать результаты рассмотрения замечаний и предложений парламентских фракций, депутатов, ОЮУ, Правительства, других запрошенных учреждений, а также полученные в ходе открытых консультаций. В оцениваемый период было отмечено наличие обобщения поправок, предложений и замечаний в дополнительных материалах к 11 из 48 проектов законов, а именно:

¹⁴ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 20-21.

№	Наименование	ОПК
518	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о пособиях по временной нетрудоспособности и других пособиях социального страхования №289-XV от 22.07.2004 (ст. 1, 2, 4 и пр.)	КСЗЗС
491	Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон о предпринимательстве и предприятиях – ст.10, 12; Закон о государственном предприятии – ст.3, 7, 8, 13, 131 и пр.)	КЭБФ
490	Проект закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2014 год	КСЗЗС
489	Проект закона о государственном социальном страховании на 2014 год	КСЗЗС
488	Проект закона о государственном бюджете на 2014 год	КЭБФ
454	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова №122-XV от 14.03.2003 (ст.313, 437)	КВПНИ
437	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о правонарушениях Республики Молдова №218-XVI от 24.10.2008 (ст.291'1, 291'2, 291'3 и пр.)	КВПНИ КНБОП
431	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Регламент парламента, принятый Законом №797-XIII от 02.04.1996 (ст.13, 22, 27 и пр.)	КВПНИ
425	Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторых законодательные акты (Закон о статусе судьи – ст.6, 8, 9 и пр.; Закон о Высшем совете магистратуры – ст. 22'1; Уголовный кодекс – ст.55, 64, 98 и пр.)	КВПНИ
424	Проект закона о тестировании профессиональной неподкупности	КВПНИ
422	Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторых законодательные акты (Закон о статусе судьи – ст.26, 32, 32'1 и пр.; Закон о пенсиях государственного социального страхования – ст.46'1, 48)	КСЗЗС КВПНИ

В этом смысле все же можем отметить определенный прогресс. Так, в период 27.09.2012-31.12.2012 были доступны обобщения по 5 проектам из 66¹⁵, а в период 01.01.2013-30.06.2013 – по 6 из 64 проектов¹⁶.

Что касается проектов законодательных актов, представленных Правительством и Президентом РМ, то определенный прогресс можно констатировать относительно наличия обобщений предложений и замечаний по проектам, а также относительно наличия заключений заинтересованных министерств. В изученный период отмечается: обобщение – в случае 8 проектов (№487, 484, 474, 469, 425, 424, 412, 391), заинтересованных министерств – в случае 18 проектов (№523, 519, 517, 491, 490, 489, 488, 484, 475, 474, 473, 469, 437, 413, 412, 411, 408, 407) из общего числа в 27 проектов, представленных Правительством и Президентом РМ. По поводу ранее изученного периода (01.01.2013-30.06.2013) отметим, что обобщение имелось в случае 3 проектов, а заключения – в случае 11 проектов из 28, которые были представлены Правительством и Президентом РМ.¹⁷

Остается проблема недостаточной прозрачности в процедурах назначения. В охваченный исследованием период выявлено 3 проекта Постановлений Парламента о назначении/утверждении на должность, а именно:

¹⁵ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 19.

¹⁶ Ibidem, стр. 21.

¹⁷ Ibidem.

№	Наименование	Автор	ОПК
536	Проект постановления об утверждении в должности директоров Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике	депутат	КВПНИ
531	Проект постановления о назначении на должность члена Высшего совета магистратуры	депутаты	КЭБФ
530	Проект постановления о назначении на должность члена Высшего совета прокуроров	депутаты	КВПНИ

В соответствии с п. 2.1.7 Инструкции, проекты постановлений индивидуального характера и другие постановления, не содержащие правовые нормы, в обязательном порядке подаются в Парламент вместе со следующими документами:

- извещение о представлении инициатором законодательной инициативы;
- акт об утверждении проекта постановления либо проект постановления;
- пояснительная записка к проекту постановления, составленная в соответствии с нормами Закона о законодательных актах №780-XV от 27.12.2001.

Кроме того, в случае инициатив о назначении или утверждении кандидатов на определенные должности дополнительные материалы должны содержать:

- документы, предусмотренные законодательством (копии документов об образовании, заявление/ декларация о согласии лица быть избранным/ назначенным/ утвержденным, резюме кандидата, медицинская справка, декларация о доходах и собственности, подписной лист и, в случае необходимости, другие необходимые документы);
- предложение об избрании/ назначении/ утверждении на должность в рамках органов публичной власти и публичных учреждений, которые находятся под парламентским контролем;
- результаты конкурса или отбора;
- отчет о соответствии данной должности;
- заключение профильной комиссии, а также другие документы, необходимые для каждой должности.

Вопреки этим требованиям три упомянутых проекта о назначении/ утверждении на должность содержат лишь:

- проект постановления (в случае всех проектов);
- результаты конкурса/ отбора (в случае проектов №531 и №530);
- CV одного из кандидатов, хотя было предварительно отобрано 3 кандидата (в случае проекта №530).

Более того, относительно проекта постановления об утверждении в должности директоров Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике (№536) следует отметить, что он включен в повестку дня пленарного заседания от 23.12.2014¹⁸, хотя проект зарегистрирован 24.12.2014. По поводу этого же проекта обратим внимание и на отсутствие на веб-сайте Парламента доклада КВПНИ. Вновь укажем на нормы ч. (2) ст. 92 Регламента Парламента – вопрос об избрании,

¹⁸<http://www.parlament.md/SesiuniParlamentare/%c5%9eedin%c5%a3eplenare/tabid/128/SittingId/1344/language/ro-RO/Default.aspx>

назначении или представлении для назначения государственных должностных лиц выносится на обсуждение Парламента после представления доклада КВПНИ.

Другой проблемой по-прежнему остается отсутствие дополнительных материалов по процессу осуществления функций контроля. Так, в анализируемый период был рассмотрен и утвержден проект постановления о Ежегодном отчете Координационного совета по телевидению и радио Республики Молдова (проект № 443), но собственно отчет Совета на веб-страницу не был выложен.

Также, нет в наличии заключений Правительства (заключения Министерства финансов) по проектам постановлений Парламента об утверждении бюджетов некоторых органов. За охваченный исследованием период отметим в этом смысле следующие проекты:

№	Наименование	Автор	ОПК
498	Проект постановления об утверждении бюджета Счетной палаты на 2014 год	Депутаты	КЭБФ
497	Проект постановления об утверждении бюджета Национального агентства по регулированию в энергетике на 2014 год		
496	Проект постановления об утверждении бюджета Центральной избирательной комиссии на 2014 год		
495	Проект постановления об утверждении бюджета Национальной антикоррупционной комиссии на 2014 год		
494	Проект постановления об утверждении бюджета Национальной комиссии по финансовому рынку на 2014 год		
493	Проект постановления об утверждении бюджета Конституционного суда на 2014 год		
492	Проект постановления об утверждении бюджета Национального центра защиты персональных данных на 2014 год		

Схожая ситуация отмечается несмотря на четкие предписания относительно обязательного предварительного согласования бюджетов с Правительством (Министерством финансов). В качестве примера приведем ст. 24 Кодекса о выборах, которая гласит, что ежегодно до 1 октября комиссия представляет Парламенту предложение о включении в государственный бюджет расходов, связанных с ее функционированием и проведением выборов, в том числе для деятельности, которую предполагает осуществлять в течение следующего бюджетного года, сопровождаемое заключением Министерства финансов.

Более того, проект постановления о бюджете Парламента на 2014 год (проект №384) также не сопровождается на веб-сайте Парламента заключением Правительства, хотя, в соответствии с ч. (1) ст. 150 Регламента Парламента, законодательный форум должен был утвердить собственный годовой бюджет на следующий бюджетный год до 1 июля текущего года после получения на него положительного заключения правительства. Впрочем, отметим и запоздание, с которым Парламент принял собственный бюджет – соответствующий проект был зарегистрирован 2 октября 2013 года и был принят 12 декабря 2013 года. Более того, по поводу этого же проекта обратим внимание и на отсутствие обоснования вопреки нормам п. I) ч. (1) ст. 13 Регламента Парламента, который предписывает обязательство Постоянного бюро парламента составлять проект

бюджета Парламента и представлять его Парламенту на утверждение вместе с обоснованием.

В целом представление, рассмотрение и утверждение проектов законодательных актов, относящихся к бюджету, которые проходят с нарушениям, продолжает оставаться серьезной проблемой. Даже и проект Закона о государственном бюджете на 2014 год (№488 от 03.12.2013) был представлен Парламенту с существенным запозданием, так как в соответствии с ч. (3) ст. 15 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе №847 от 24.05.1996, Правительство должно было представить Парламенту проект закона годовом бюджете до 1 октября 2013 года.

Еще более серьезные нарушения установленных процедур отмечаются при представлении, рассмотрении и утверждении проектов законов о внесении изменений и дополнений в законы о годовом бюджете. В качестве примера приведем следующий: в отчетный период были рассмотрены и приняты 4 законопроекта, выдвинутых депутатами:

№	Наименование
485	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о государственном бюджете на 2013 год №249 от 02.11.2012 (Приложение №6)
400	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о государственном бюджете на 2013 год №249 от 02.11.2012 (Приложение №6)
406	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о государственном бюджете на 2013 год №249 от 02.11.2012 (Приложение №6)
464	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Приложение №2 Закона о государственном бюджете на 2013 год №249 от 02.11.2012

В отношении всех проектов обратим внимание на отсутствие положительного заключения Правительства. Если проекты не получили положительное заключение Правительства, они могут быть обжалованы на предмет конституционности в смысле ст. 73 и ст. 131 Конституции РМ, истолкованы с точки зрения постановлений Конституционного суда №19 от 29.04.1999 и №29 от 22.05.2001.

В отношении прозрачности процедуры голосования не приходится наблюдать определенный прогресс, поэтому повторим выводы и рекомендации по предыдущим периодам, охваченным исследованием¹⁹. Электронная регистрация присутствия депутатов на пленарных заседаниях и внедрение системы электронного голосования исключат любой соблазн необоснованно пересмотреть (упразднить) утвержденный и вступивший в силу акт. Напомним о постановлении Парламента №104 от 03.05.2013 «О признании утратившим силу постановления Парламента о назначении Генерального прокурора №81 от 18.04.2013». Впоследствии постановление Парламента №104 от 03.05.2013 было признано неконституционным постановлением Конституционного суда №8 от 20.05.2013.

¹⁹ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 22-23.

3. Прозрачность деятельности рабочих органов парламент

3.1. Постоянное бюро парламента

По сравнению с предыдущим изученным периодом²⁰ не приходится наблюдать какой-либо прогресс в части, касающейся прозрачности Постоянного бюро Парламента.

Постоянное бюро остается самым непрозрачным рабочим органом Парламента. Рубрика «Заседания Постоянного бюро Парламента» на парламентском веб-сайте по-прежнему не функционален. В этом смысле Парламент не предоставляет какой-либо обобщенной информации.

Единственная обнародованная информация касается объявления о созыве заседаний Бюро. В отчетный период на веб-сайте Парламента в рубрике «Новости» были объявлены заседания Постоянного бюро от:

- 9 октября 2013 года;
- 16 октября 2013 года;
- 23 октября 2013 года;
- 13 ноября 2013 года.

3.2. Постоянные парламентские комиссии

В соответствии с сайтом Парламента²¹, в течение оцениваемого периода состоялось 124 заседания постоянных парламентских комиссий.

ППК	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Всего:
КПУРР	-	4	3	3	10
КСХПП	-	6	3	3	12
ККОНМССМИ	-	5	3	3	11
КПЧМО	-	5	2	3	10
КЭБФ	1	6	5	4	16
КВПНИ	1	6	3	9	19
КОСКИ	-	5	4	2	11
КВПЕИ	-	5	4	3	12
КСЗЗС	-	5	4	4	13
КНБООП	-	4	3	3	10
Всего:	2	51	34	37	124

На веб-сайте Парламента размещены повестки дня заседаний постоянных парламентских комиссий. Как и в предыдущие отчетные периоды²² это единственная предоставленная информация по заседаниям.

²⁰ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 24.

²¹ <http://www.parlament.md/SesiuniParlamentare/%c5%eedintecomisiilor/tabid/130/language/ro-RO/Default.aspx>

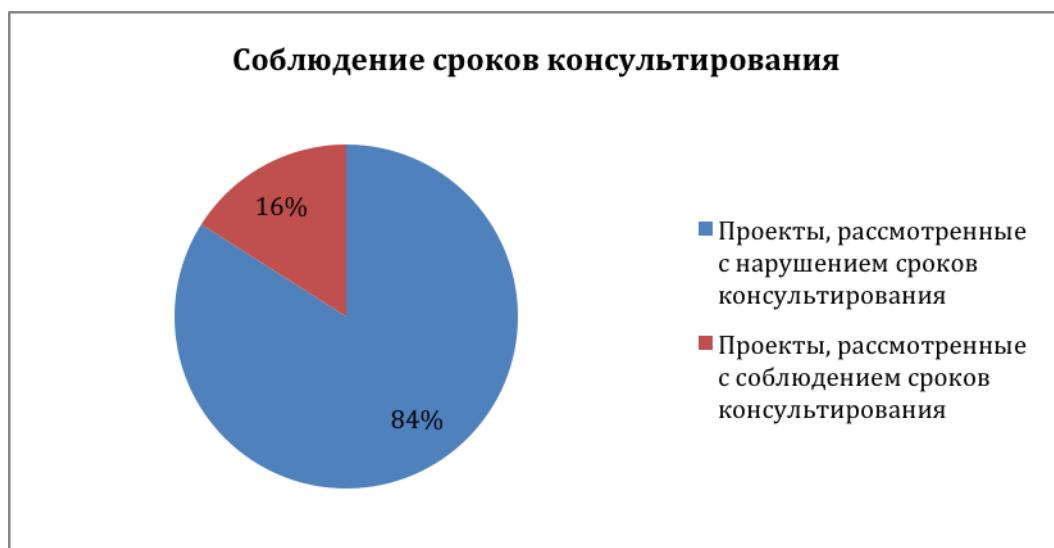
²² Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 24.

4. Освоение парламентом механизмов сотрудничества с гражданским обществом

4.1. Постоянное консультирование

В условиях п. 3.5 п. б) Концепции, под постоянным консультированием следует понимать предоставление Парламентом вниманию гражданского общества проектов законодательных актов. Для этого проекты размещаются на веб-сайте Парламента. Согласно п. 4.3.1 Концепции, срок, который предоставляет Парламент на постоянное консультирование, составляет 15 рабочих дней со дня размещения проектов законодательных актов. Концепция не предусматривает специфические сроки тем или иным категориям законопроектов. Так, срок в 15 рабочих дней – единый для всех категорий законодательных актов.

Что касается соблюдения сроков постоянного консультирования по проектам, то в течение отчетного периода приходится отмечать их несоблюдение в случае 69 (84%) проектов из 82 принятых. Также отметим, что 5 проектов из 69 были обсуждены и приняты в день регистрации.²³



Так, в этом смысле по сравнению с предыдущими отчетными периодами²⁴ приходится констатировать постоянный регресс, так в период 27.09.2012-31.12.2012 сроки постоянного консультирования были нарушены в случае 64%, а в период 01.01.2013-30.06.2013 – в случае 70% проектов.

²³ Срок, предусматривающий 15 рабочих дней, который отведен для постоянного консультирования, исходя из п. 4.3.1 Концепции сотрудничества между парламентом и гражданским обществом, следует отсчитывать со следующего после размещения проекта на веб-сайте парламента дня. Веб-сайт парламента не позволяет установить дату размещения проекта. В этой связи, срок в 15 рабочих дней считался автором со следующего после регистрации проекта дня.

²⁴ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 20, 21.

Сроки консультирования были соблюдены в случае следующих проектов законодательных актов:

№	Наименование	Автор	ОПК
484	Проект закона о ратификации Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Румынии об общих основаниях и условиях сотрудничества в целях развития	Правительство	КВПЕИ
469	Проект закона о ратификации Соглашения о гранте между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для финансирования проекта «Укрепление потенциала Счетной палаты Республики Молдова»	Президент	КВПЕИ
462	Проект закона о ратификации Протокола о внесении изменений в Меморандум о договоренности по сотрудничеству в области борьбы с коррупцией в рамках Антикоррупционной инициативы Юго-Восточной Европы	Правительство	КВПЕИ
455	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова №122-XV от 14.03.2003 (ст. 431, 432, 433, 434)	депутаты	КВПНИ
454	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова №122-XV от 14.03.2003 (ст. 313, 437)	депутаты	КВПНИ
450	Проект постановления о провозглашении 2014 года – Годом участников в боевых действиях на территории других государств	депутаты	ККОНМССМИ
449	Проект закона о внесении изменений в статью 123 Уголовного кодекса Республики Молдова	депутаты	КВПНИ
445	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс №1163-XIII от 24.04.1997 (ст. 96, 101'2)	депутаты	КЭБФ
427	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс №1163-XIII от 24.04.1997 (ст. 20, 90'1)	депутаты	КЭБФ
411	Проект закона о ратификации Соглашения о гранте между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития по проекту «Интеграция детей с ограниченными возможностями в обычные школы»	Президент	КВПЕИ
405	Проект закона о внесении дополнений в статью 103 Налогового кодекса №1163-XIII от 24.04.1997	депутаты	КЭБФ
392	Проект постановления об утверждении предельной численности персонала и штатного расписания Совета по конкуренции	депутаты	КЭБФ
384	Проект постановления о бюджете парламента на 2014 год	депутаты (Постоянное бюро)	КЭБФ

Спешка, с которой Парламент рассматривает проекты законодательных актов, не может не демотивировать участие общественности. Приведем на этот счет следующий пример: 21 ноября 2013 года Парламент внес изменения в Закон о Высшем совете магистратуры №947 от 19.07.1996 и Закон о Прокуратуре №294 от 25.12.2008. При этом было предусмотрено, что Парламент назначает 3 члена Высшего совета магистратуры (далее – ВСМ) и 3 члена Высшего совета прокуроров (ВСП) – из числа штатных преподавателей права по итогам открытого конкурса, организованного КВПНИ. В результате проведенного

конкурса 24 декабря 2013 года Постановлением Парламента №342 и Постановлением Парламента №341 были избраны отобранные кандидаты. Несомненно, ВСМ и ВСП играют важную роль в обеспечении неподкупности сектора правосудия. Стоит приветствовать намерение законодательного органа избрать членов ВСМ и ВСП по итогам конкурса, хотя соответствующие проекты законов, а также постановлений были рассмотрены с нарушением сроков постоянного консультирования. Вместе с тем, предполагаемое доброе намерение было еще больше скомпрометировано спешкой, с которой была осуществлена процедура. Скажем, Положение об организации и проведении конкурса по отбору кандидатов на должность члена ВСМ из числа штатных преподавателей права было утверждено 6 декабря 2013 года, тогда же был объявлен собственно конкурс и установлен срок с 9 по 16.12.2013 для подачи конкурсной документации; 17 декабря 2013 года был опубликован список лиц, подавших документы об участии, их резюме и постановление о допущенных и приглашенных для собеседования кандидатах; 19 декабря 2013 года состоялись собственно интервью, тогда же после непродолжительного совещания были объявлены отобранные кандидаты, но при этом не были представлены причины, по которым было отдано предпочтение им, а не другим.

4.2. Специальные консультации

В течение отчетного периода на веб-сайте Парламента было размещено 10 объявлений о проведении открытых консультаций, а именно:

<i>Дата объявления</i>	<i>Дата мероприятия</i>	<i>Инициатор</i>	<i>Проект (тема) для консультирования</i>	<i>Информация для связи</i>	<i>Порядок консультирования</i>
04.12.2013	10.12.2013	КЭБФ	Проект Налого-бюджетной политики на 2014 год	e-mail	Открытое заседание
18.11.2013	20.11.2013	КСЗЗС ККОНМССМИ	Внедрение программ по дезинституционализации и по инклюзивному образованию	-	Публичные слушания в рамках совместного заседания КСЗЗС и ККОНМССМИ
12.11.2013	21.11.2013	КЭБФ	Усовершенствование законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности в контексте обращений, поступивших от перевозчиков и автомобилистов в связи со страховым сертификатом «Зеленая карта»	-	Публичные консультации в рамках заседания рабочей группы
12.11.2013	19.11.2013	Вице-председатель парламента и президент КЭБФ	Налого-бюджетная и таможенная политика на 2014 год и усовершенствование законодательства в области	e-mail	Публичные консультации

			предпринимательства		
06.11.2013	12.11.2013	КСЗЗС	Реформирование пенсионной системы в Республике Молдова	-	Публичные слушания
11.10.2013	16.10.2013	КОСКИ	Проект закона о внесении дополнений в ст. 20 Закона об отходах производства и потребления №1347-XIII от 09.10.1997 (проект №2340 от 16.10.2012)	-	Публичные слушания
11.10.2013	15.10.2013	КПЧМО	Проект закона о народном адвокате (проект №371 от 18.09.2013)	-	Публичные дебаты
10.10.2013	15.10.2013	ККОНМССМИ	Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон об образовании №547-XIII от 21.07.1995 (проект №313 от 08.07.2013)	-	Публичные слушания (ко второму чтению)
02.10.2013	08.10.2013	КЭБФ	Проект закона о жилье (проект №352 от 02.09.2013); Проект закона о повышении энергоэффективности зданий (проект №356 от 04.09.2013)	телефон	Консультация в рамках заседания рабочей группы
02.10.2013	08.10.2013	КЭБФ	Проект закона о facultative пенсионных фондах (проект №259 от 14.06.2013)	телефон	Заседание рабочей группы

По поводу объявлений отчасти сохраняем те же выводы, что и в предыдущие отчетные периоды²⁵, а именно:

- они размещены в модуле «Новости» и, таким образом, теряются среди объявлений о протокольной повестке дня и участии официальных лиц в различных мероприятиях;
- срок между датой опубликования объявления и датой мероприятия слишком короткий для того, чтобы служить для общественности стимулом вносить свой вклад в проекты. Впрочем, в смысле п. 4.3.5 п. а) Концепции, организации гражданского общества должны быть проинформированы о дате встреч, в случае специальных встреч – не меньше чем за 10 дней;
- терминология, используемая для определения порядка консультирования, запутанная. Особая путаница отмечается, в частности, в том, что касается понятия «публичные слушания» в плане терминологии, которая используется в Законе №239/2008 и которая используется в Концепции;
- в 6 из 10 объявлений не указана какая-либо контактная информация;

²⁵ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 26.

- во всех случаях не указано имя лица, непосредственно отвечающего за мероприятие.

4.3. Мониторинг за вкладом общественности

Как и в предыдущие отчетные периоды²⁶ приходится констатировать, что Парламент не следит за вкладом общественности.

В смысле п. 1.3 Инструкции, отчеты Ответственной постоянной комиссии должны охватывать совокупность замечаний и предложений, выдвинутых и гражданским обществом. Практически же в течение охваченного исследованием проекта отчеты не содержат на этот счет каких-либо отметок.

Подобные отметки не содержатся ни в обобщениях поправок, предложений и замечаний, хотя, в соответствии с п. 3.1.11 Инструкции, они должны включать и предложения, полученные в ходе публичных консультаций.

В течение отчетного периода определенные отметки относительно гражданского общества содержатся в пояснительных записках по 5 проектам законодательных актов (все были поданы Правительством), а именно:

№	Наименование
507	Проект закона о внесении изменений в некоторые акты (Уголовный кодекс – ст. 98, 104 ¹ ; Исполнительный кодекс – ст.174, 291 ¹)
487	Проект закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты (Закон о Национальном банке Молдовы – ст.11, 26; Закон об административном суде – ст.11, 21, 23 и пр.)
425	Проект закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты (Закон о статусе судьи – ст. 6, 8, 9 и пр.; Закон о Высшем совете магистратуры – ст. 22 ¹ ; Уголовный кодекс – ст. 55, 64, 98 и пр.)
424	Проект закона о тестировании профессиональной неподкупности
422	Проект закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты (Закон о статусе судьи – ст. 26, 32, 32 ¹ и пр.; Закон о пенсиях государственного социального страхования – ст. 46 ¹ , 48)

В пояснительных записках к этим проектам закона либо содержится поверхностная отметка о том, что проекты были вынесены на консультации с гражданским обществом (но не приводятся определенные подробности на этот счет), либо есть общая отметка о том, что в целях обеспечения прозрачности процесса принятия решений проект был размещен непосредственно на веб-сайте автора, либо есть ссылки на исследование, разработанное неправительственной организацией.

В соответствии с п. 3.6.4 и Инструкции, на веб-сайте Парламента должна быть размещена информация о:

²⁶ Прозрачность процесса принятия решений в деятельности парламента: положения и применимость закона, стр. 27-32.

- внутренних правилах относительно процедур информирования, консультирования и участия в процессе рассмотрения и утверждения законодательных актов;
- проектах законодательных актов и сопутствующих материалов по ним;
- результатах публичных консультаций (протоколы публичных консультативных встреч, обобщение рекомендаций);
- другая информация.

Вопреки этим нормам по-прежнему отсутствуют на веб-сайте протоколы о вкладе заинтересованных лиц, а также обобщение рекомендаций.

В течение периода, охваченного исследованием, на веб-сайте парламента единственной информацией относительно определенных результатов публичных слушаний был пресс-релиз от 14.11.2013 о порядке проведения публичных слушаний насчет реформирования пенсионной системы Республики Молдова.²⁷ В части, касающейся представителей гражданского общества, отмечается исключительно подтвержденная ими готовность принять участие в осуществлении технико-экономического обоснования пенсионной системы.

²⁷ <http://parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabcid/90/ContentId/1303/Page/9/language/ro-RO/Default.aspx>

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В целом за отчетный период не приходится отмечать существенный прогресс в плане обеспечения прозрачности процесса принятия решений на уровне Парламента.

Правовые положения в данной сфере, которые касаются Парламента, остаются несовершенными и по-прежнему разрознены в различных нормативных актах.

Хотя были учреждены определенные институциональные рамки, по всей видимости, они не способствуют эффективно повышению прозрачности процесса принятия решений на уровне Парламента. Вместе с тем, по-прежнему не осваивается потенциал экспертных советов.

В плане прозрачности работы Парламента отметим увеличение числа стенограмм пленарных заседаний, которые отсутствуют на веб-сайте. Также по-прежнему нет в наличии видео- и аудиозаписей заседаний.

В том что касается законодательной процедуры, приветствуем прогресс, пусть и незначительный, в плане размещения на парламентском веб-сайте проектов законодательных актов, обобщений (поправок, предложений, замечаний) и заключений министерств.

Вместе с тем приходится отмечать определенный регресс в том, что касается числа проектов законодательных актов, по которым в наличии имеются все дополнительные документы, объявленные на веб-сайте; во многих случаях по-прежнему отсутствуют заключения комиссий, доклад НЦБК, заключение Правительства, окончательный вариант проекта, заключение ОЮУ, текст проекта на русском языке, доклад (содоклад) ОПК, пояснительная записка.

Остается недостаточным уровень прозрачности в процессе назначений, также в процессе исполнения парламентом функций контроля.

Также по-прежнему нет в наличии заключений Правительства (заключение Министерства финансов) по проектам постановлений Парламента об утверждении бюджетов некоторых органов. Более того, проект постановления о бюджете Парламента на 2014 год не сопровождается на веб-сайте Парламента заключением Правительства, отметим и запоздание, с которым парламент принял собственный бюджет, а также отсутствие обоснования.

В целом представление, рассмотрение и утверждение проектов законодательных актов, относящихся к бюджету, которые проходят с нарушениями, продолжает оставаться серьезной проблемой. Еще более серьезным является нарушение установленных процедур при представлении, рассмотрении и утверждении проектов законов о внесении изменений и дополнений в годовые законы о бюджете.

Фактическое положение дел в том, что касается прозрачности процедуры голосования, не изменилось в лучшую сторону.

Что касается рабочих органов, то Постоянное бюро остается самым непрозрачным рабочим органом Парламента, а единственная предоставляемая информация это по-прежнему объявления о созыве его заседаний.

Не повысилась и прозрачность постоянных парламентских комиссий: единственная предоставляемая информация на этот счет – повестка дня заседаний.

В плане освоения Парламентом механизмов взаимодействия с гражданским обществом, отметим увеличение числа проектов, которые рассматриваются с нарушением сроков постоянного консультирования. Спешка, с которой Парламент рассматривает проекты законодательных актов, не может не демотивировать участие общественности. К тому же она приводит и к отсутствию заключений комиссий, доклада НЦБК, заключения Правительства, заключения ОЮУ, доклада (содоклада) ОПК.

Приветствуем усилия Парламента по организации публичных консультаций, однако даже они не доказывают, что привлечение общественности к процессу принятия решений в рамках Парламента действительно стало укоренившейся практикой.

Такое восприятие обусловлено и тем, что Парламент не осуществляет мониторинг за вкладом общественности. На практике в течение периода, охваченного исследованием, обобщение поправок, предложений и замечаний, а также доклады ОПК не содержат результаты публичных консультаций. При этом на веб-сайте по-прежнему не представлены протоколы о вкладе заинтересованных сторон, а Парламент не предоставляет также ни отчеты о прозрачности в процессе принятия решений.

Исходя из выявленных проблем, которые аналогичны выявленным в предыдущие отчетные периоды, напомним о рекомендациях, включенных в исследование «Прозрачность процесса принятия решений в деятельности Парламента: положения и применимость закона», в том числе:

- усовершенствование правовых рамок (более ясное и емкое регламентирование в том, что касается: форм и процедур публичных консультаций; приема, изучения и обобщения рекомендаций; составления и обнародования отчетов о прозрачности в процессе принятия решений; ответственность ключевых действующих лиц; исчерпывающий список документов, которые обязательны для размещения на веб-сайте, в том числе, которые относились бы к деятельности парламентских фракций, Постоянного бюро и постоянных комиссий; четкие сроки; механизмы контроля и т. д.);
- укрепление усилий органов, призванных обеспечивать прозрачность в процессе принятия решений в рамках парламента (учреждение экспертных советов);
- соблюдение требований законодательной процедуры;
- повышение прозрачности работ (обеспечение наличия на веб-сайте всех стенограмм пленарных заседаний; размещение на парламентском веб-сайте всех проектов законодательных актов; обеспечение наличия всех сопутствующих проектам материалов; электронная регистрация присутствия депутатов на пленарных заседаниях; введение электронного голосования);

- повышение прозрачности рабочих органов Парламента (размещение на веб-сайте информации о программе Постоянного бюро; размещение на веб-сайте Парламента постановлений Постоянного бюро и протоколов открытых заседаний постоянных парламентских комиссий);
- повышение уровня освоения Парламентом механизмов взаимодействия с гражданским обществом (соблюдение сроков постоянного консультирования; мониторинг за вкладами общественности; составление и обнародование отчетов о прозрачности в процессе принятия решений в рамках Парламента).

