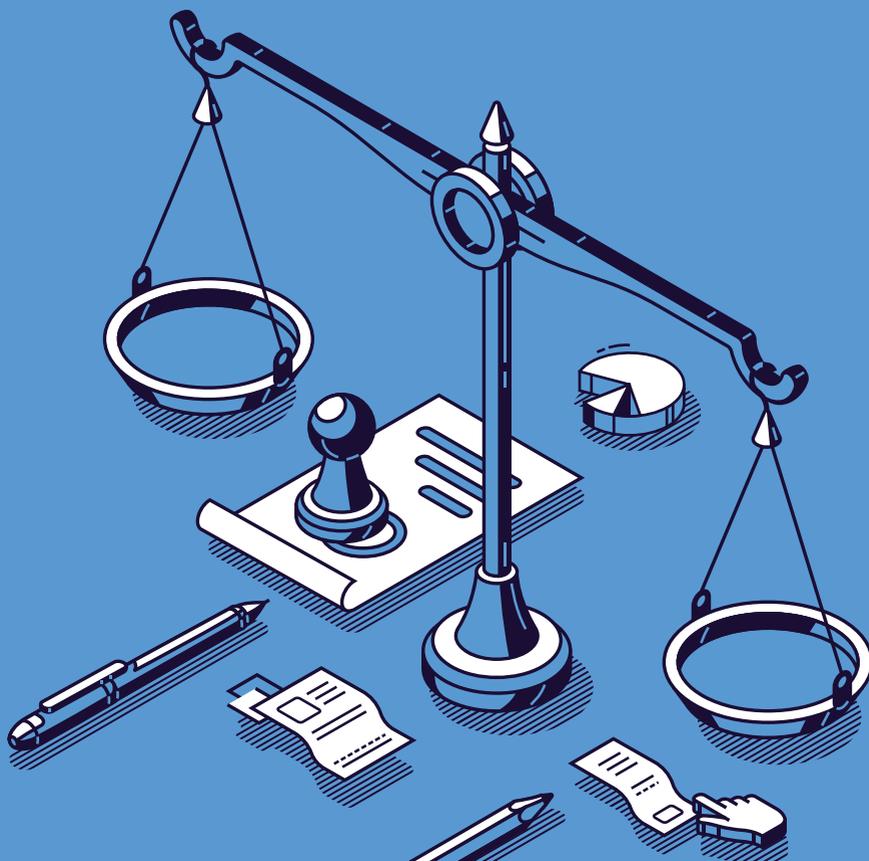


РУКОВОДСТВО**ДЛЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ ПО УЧАСТИЮ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ
ПРОЦЕССЕ**

РУКОВОДСТВО

ДЛЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО УЧАСТИЮ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Сорина МАКРИНИЧ



Данная публикация появилась благодаря щедрой помощи американского народа, предоставленной посредством Агентства США по международному развитию (USAID). Мнения, выраженные в нем, принадлежат Центру юридических ресурсов Молдовы и не обязательно отражают позицию USAID или правительства США.

Кишинев, 2020 г.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
Почему участие НПО в законодательном процессе важно?	6
Законодательная структура в Республике Молдова	6
Законодательная процедура в Парламенте Республики Молдова	8
Инициирование законодательной процедуры	9
Рассмотрение проекта нормативного акта уполномоченной постоянной комиссией	12
Принятие проекта нормативного акта на пленарном заседании Парламента	16
Промульгация проекта нормативного акта президентом страны и его вступление в силу	18
Доступ к информации	20
Активное участие и диалог	22
Приложение	24

Введение

Неправительственные организации (НПО) вносят значительный вклад в развитие и соблюдение демократии и прав человека. Повышение подотчетности и прозрачности в законодательном процессе имеет критическую важность для создания демократического общества, в котором соблюдаются и защищаются основные права и свободы человека. Зачастую молдавские НПО, не знакомые с адвокати через законодательный процесс, не располагают необходимыми инструментами для эффективного участия как в процессе принятия решений, так и в законодательном процессе.

Наделение НПО навыками, ресурсами и склонностями, необходимыми для способности влиять на законодательный процесс является неперенным условием для развития подотчетного правления, служащего гражданам Республики Молдова. Для эффективного адвокати в законодательном органе НПО должны понимать процедуры, процессы и практику, применимые к Парламенту Республики Молдова.

Настоящее руководство предназначено для НПО, граждан и групп гражданского общества, которые заинтересованы в адвокати через законодательный процесс. Цель руководства — предоставить конкретную, практическую информацию о том, как разрабатываются и принимаются законы. Руководство вкратце описывает законодательную процедуру, применяемую в Парламенте Республики Молдова, и показывает этапы, на которых НПО и заинтересованные лица могут повлиять на законодательный процесс. Кроме того, в руководстве описаны государственные учреждения и органы, которые вовлечены в законодательный процесс. Законодательная процедура, описанная в руководстве, предусмотрена Конституцией Республики Молдова, Регламентом Парламента № 797 от 2 апреля 1996 года и Законом № 100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах.

Почему участие НПО в законодательном процессе важно?

Участие НПО в законодательном процессе может помочь:

- гражданскому обществу озвучить свои интересы;
- улучшить анализ потребностей и качество нормативных актов;
- Парламенту стать более инклюзивным и представительным при принятии решений;
- Парламенту быть более ответственным и более прозрачным;
- улучшить понимание роли Парламента и депутатов гражданским обществом;
- повысить доверие гражданского общества к Парламенту.

Законодательная структура в Республике Молдова

Парламент является «высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства» (статья 60 Конституции). Среди прочих своих полномочий Парламент принимает законы, постановления и резолюции, дает толкование законов, и утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 66 Конституции).

Парламент состоит из 101 депутата. Мандат депутатов длится четыре года.

Постоянное бюро

В структуру Парламента входит Постоянное бюро, которое является его рабочим органом и формируется с учетом представительства фракций в Парламенте.¹ В состав Постоянного бюро входят по должности председатель Парламента и его заместители. По предложению парламентских фракций Парламент определяет численный и персональный состав Постоянного бюро. В Парламенте 20-го созыва Постоянное бюро насчитывает 15 членов. Среди прочих своих полномочий Постоянное бюро предлагает Парламенту дату созыва пленарных заседаний, организует и обеспечивает деятельность Парламента, представляет Парламенту на утверждение персональный состав постоянных комиссий, предложенный согласно решениям парламентских фракций и пожеланиям депутатов, координирует

¹ <http://parlament.md/StructuraParlamentului/BiroulpermanentalRM/tabid/79/language/ru-RU/Default.aspx>.

деятельность постоянных комиссий, подготавливает проект повестки дня заседаний Парламента и представляет его Парламенту на утверждение, устанавливает порядок общественного обсуждения проектов законодательных актов, а также сбора, рассмотрения и обсуждения представленных по ним предложений, и т. д.

Парламентские комиссии

В состав Парламента входят **постоянные комиссии**, которые являются рабочими органами Парламента. Деятельность постоянных комиссий регламентирована Регламентом Парламента. Постоянные комиссии рассматривают проекты нормативных актов, зарегистрированных в Парламенте, подготавливают доклады или заключения, организуют общественные обсуждения, проводят парламентские расследования и т. д. В текущем созыве действуют 11 парламентских комиссий², а именно:

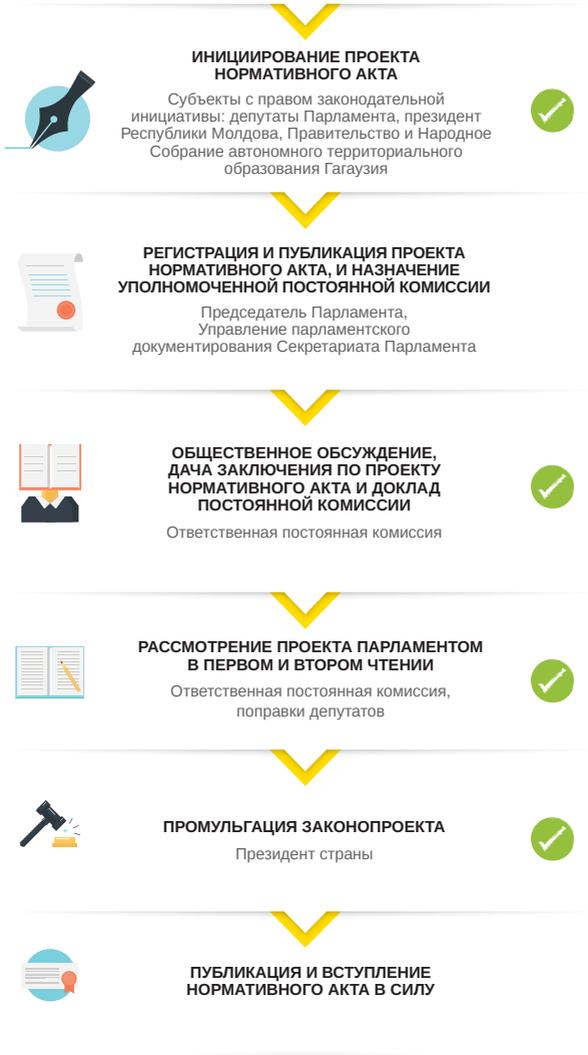
- Комиссия по публичному управлению
- Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности
- Комиссия по культуре, образованию, исследованиям, молодежи, спорту и средствам массовой информации
- Комиссия по контролю государственных финансов
- Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям
- Комиссия по экономике, бюджету и финансам
- Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету
- Комиссия по окружающей среде и региональному развитию
- Комиссия по внешней политике и европейской интеграции
- Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье
- Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку

Также Парламент может создавать специальные комиссии и следственные комиссии. **Специальные комиссии** создаются Парламентом для рассмотрения проектов нормативных актов, разработки проектов сложных законодательных актов или для других целей, которые указываются в постановлении о создании соответствующей комиссии. Проекты нормативных актов, разработанные специальными комиссиями, рассматриваются постоянными комиссиями в соответствии с требованиями, установленными Регламентом Парламента. **Следственные комиссии** могут расследовать специфические вопросы и даже могут быть созданы специально для рассмотрения ситуации в какой-то определенной сфере или установления обстоятельств, связанных с какими-то определенными явлениями или событиями.

² <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/language/ru-RU/Default.aspx>.

Законодательная процедура в Парламенте Республики Молдова

! Этапы, на которых группы гражданского общества могут повлиять на законодательный процесс, помечены следующим значком: 



Этапы законодательной процедуры

В общих чертах законодательная процедура охватывает следующие этапы:

1. инициирование законодательного процесса (подача проектов нормативных актов в Парламент);
2. рассмотрение проекта нормативного акта уполномоченной постоянной комиссией;
3. принятие проекта нормативного акта на пленарном заседании Парламента;
4. промульгация проекта нормативного акта президентом страны и его вступление в силу.

Инициирование законодательной процедуры

Законодательная процедура начинается с составления проекта нормативного акта. Проект нормативного акта должен сопровождаться пояснительной запиской, которая должна содержать по крайней мере следующие разделы³:

- a) наименование или имя автора и, в зависимости от обстоятельств, участников разработки проекта нормативного акта;
- b) причины, обусловившие разработку проекта нормативного акта, и преследуемые цели;
- c) описание степени совместимости проектов, разработанных в целях гармонизации национального законодательства с законодательством Европейского Союза;
- d) основные положения проекта с выделением новых элементов;
- e) финансово-экономическое обоснование;
- f) порядок включения акта в действующую нормативную базу;
- g) согласование и общественное обсуждение проекта;
- h) заключение антикоррупционной экспертизы;
- i) заключение экспертизы на предмет соответствия законодательству Европейского Союза;
- j) заключение правовой экспертизы;
- k) заключение других экспертиз.

Согласно статье 73 Конституции, субъектами с правом законодательной инициативы являются:

- депутаты Парламента;

³ Статья 30 Закона № 100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607&lang=ru.

- президент Республики Молдова;
- правительство и
- Народное Собрание автономного территориального образования Гагаузия.

В то же время, важно знать, что перечень субъектов, которые могут инициировать разработку проектов нормативных актов, шире, чем перечень тех, кто наделен правом регистрировать проекты нормативных актов, и включает⁴:

- a) депутатов Парламента;
- b) президента Республики Молдова;
- c) правительство, в том числе через министерства и другие центральные административные органы;
- d) подведомственные министерствам административные органы — через министерства;
- e) автономные органы публичной власти;
- f) органы власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом;
- g) органы местного публичного управления первого и второго уровней;
- h) в предусмотренных законом случаях — других субъектов.



Таким образом, группы гражданского общества могут найти в этом перечне союзников, которые могут быть заинтересованы в предложении и продвижении новых законодательных инициатив в Парламенте

⁴ Статья 23 Закона № 100 от 22 ноября 2017 года о нормативных актах.



НПО и группы гражданского общества должны прилагать все усилия для как можно более раннего вовлечения в разработку текстов нормативных актов. На практике намного сложнее изменить формулировку законопроекта после того, как он вступил в формальный процесс в Парламенте. Намного легче рекомендуется на формулировку текста закона, пока он еще обсуждается на уровне министерства. НПО рекомендуется отправлять свои комментарии к законопроектам, обсуждаемым с министерствами, и участвовать в дебатах и общественных обсуждениях, инициированных министерствами. В то же время, когда они желают инициировать работу над какой-то определенной темой, НПО зачастую оказываются в ситуации неведения относительно законодательных планов правительства и министерств, которые обычно не публикуются. Тем не менее НПО могут непрерывно следить за деятельностью министерств и получать информацию о новых законодательных инициативах на уровне министерств. Также НПО могут самостоятельно инициировать обсуждения и дебаты относительно определенных законодательных инициатив и могут убедить министерства принять на повестку определенные темы, которые они считают важными. Большинство министерств можно убедить включить представителей гражданского общества, экспертов или практикующих специалистов в рабочие группы, создаваемые для разработки новых или улучшения существующих законов.



Группы гражданского общества могут присоединяться на этапе инициации законодательного процесса следующим образом:

- участвуя в общественных дебатах и обсуждениях, организуемых министерствами или другими органами власти, наделенными правом законодательной инициативы;
- запрашивая включение и вовлечение в рабочие группы, созданные министерствами или другими органами власти для разработки проектов нормативных актов;
- продвигая темы, которые они считают важными, с помощью публикации анализов государственной политики, предложения рекомендаций, организации общественных мероприятий с участием представителей власти и т. д.

Что происходит после регистрации проекта нормативного акта в Парламенте?

Проект нормативного акта должен соответствовать определенным стандартам относительно формы самого акта и сопровождающих его документов (статья 47 Регламента Парламента).

Если проект нормативного акта соответствует требованиям формы и содержания, председатель Парламента распоряжается о внесении проекта нормативного акта в законодательную процедуру и передает его на рассмотрение уполномоченной постоянной комиссии (статьи 48 и 49 Регламента Парламента).

Управление парламентского документирования Секретариата Парламента публикует проект нормативного акта на веб-сайте Парламента в рубрике «Проекты нормативных актов»⁵ в течение не более пяти рабочих дней с даты включения в законодательную процедуру, рассылает проект постоянным комиссиям и Юридическому управлению Секретариата Парламента на дачу заключений, Национальному центру по борьбе с коррупцией для антикоррупционной экспертизы, и, по необходимости, правительству и заинтересованным учреждениям.



Дата публикации проекта нормативного акта имеет важность для НПО, так как с этой даты начинается отсчет срока, в течение которого НПО могут подавать комментарии к проектам до рассмотрения в первом чтении.

Рассмотрение проекта нормативного акта уполномоченной постоянной комиссией

Постоянная комиссия, отвечающая за рассмотрение проекта какого-либо нормативного акта, должна обеспечить общественное обсуждение, рассмотрение самого проекта и заключений всех компетентных госучреждений, и подготовку проекта для рассмотрения на пленарном заседании Парламента в течение не более 60 рабочих дней.

⁵ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/language/ru-RU/Default.aspx>.



Организация общественного обсуждения проектов нормативных актов, зарегистрированных в Парламенте, находится на усмотрении ответственных парламентских комиссий (статья 49¹ Регламента Парламента). Парламентская комиссия может решить организовать общественные собрания и обсуждения. На практике это происходит очень редко. Обычно общественное обсуждение проектов нормативных актов ограничивается их публикацией на веб-сайте Парламента.



Согласно части 4.3.1 Концепции сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом⁶, НПО, граждане и другие заинтересованные стороны могут подавать комментарии к проектам нормативных актов в течение 15 рабочих дней со дня размещения проектов законодательных актов на веб-сайте Парламента или со дня специального запроса Парламента.



Если проект нормативного акта затрагивает важную тему и подачи комментариев недостаточно, тогда НПО могут организовать или запросить у соответствующей парламентской комиссии организацию общественного обсуждения.

Парламентская комиссия, отвечающая за проект нормативного акта, также рассматривает заключения других государственных учреждений или органов. Другим парламентским комиссиям, кроме той, что отвечает за проект, также может быть предложено дать свое заключение о проектах нормативных актов. Парламентские комиссии, которые получили на заключение проекты нормативных актов, и Юридическое управление Секретариата Парламента представляют свои заключения ответственной парламентской комиссии в течение не более 30 рабочих дней.

Правительство представляет свое заключение о проектах нормативных актов, предложенных президентом страны, депутатами или Народным Собранием

⁶ Постановление Парламента № 373 от 29 декабря 2005 года об утверждении Концепции сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20911&lang=ru.

автономного территориального образования Гагаузия, в течение 30 дней. Заключение Правительства является обязательным для проектов, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов (статья 131 часть 4 Конституции). Национальный центр по борьбе с коррупцией проводит антикоррупционную экспертизу, являющуюся обязательной для всех проектов нормативных актов, включая тех, которые разрабатываются депутатами Парламента.

Депутаты могут представить поправки к проектам нормативных актов в течение 30 дней с принятия соответствующих проектов, до их принятия в первом чтении. На практике депутаты чаще всего представляют поправки к проектам нормативных актов после принятия в первом чтении.



НПО, граждане и другие заинтересованные стороны могут рассматривать заключения Правительства⁷, других парламентских комиссий и Юридического управления Секретариата Парламента, и антикоррупционную экспертизу, и могут ссылаться на аргументы, сформулированные в этих документах в своих комментариях, адресованных постоянным комиссиям

⁷ Заключения Правительства публикуются на его веб-сайте в рубрике «Заседания Правительства», <https://gov.md/ro/advanced-page-type/sedinte-de-guvern>.

Заседания постоянных комиссий являются публичными. НПО, граждане и другие заинтересованные стороны могут следить за веб-сайтом Парламента для того, чтобы быть в курсе того, когда состоится заседание ответственной постоянной комиссии, на которой будет рассматриваться интересующий их проект нормативного акта. Заинтересованные лица, желающие участвовать на заседаниях постоянных комиссий, могут запрашивать у комиссий разрешение на доступ в здание Парламента. На практике это может быть довольно сложно, так как обычно повестки дня заседаний парламентских комиссий публикуются за день до самого заседания. Тем не менее постоянное отслеживание веб-сайта Парламента и общение с госслужащими, входящими в состав постоянных комиссий, могут помочь вам быть в курсе о дате, когда постоянная комиссия будет рассматривать интересующий вас проект нормативного акта. Контактные данные постоянных комиссий опубликованы на веб-сайте Парламента⁸ и в приложении к настоящему руководству. **В условиях пандемии COVID-19, заседания постоянных комиссий проводятся в режиме онлайн. Заинтересованные лица могут запрашивать у постоянных комиссий доступ к заседаниям в онлайн-режиме.**

Имена депутатов⁹ и консультантов, входящих в состав парламентских комиссий¹⁰, опубликованы на веб-сайте Парламента. К сожалению, веб-сайт Парламента не содержит информации об адресах электронной почты депутатов и госслужащих, входящих в состав парламентских комиссий. Тем не менее эту информацию можно составить самостоятельно.

Адреса электронной почты депутатов и консультантов, входящих в состав парламентских комиссий, можно составить по следующей формуле: имя.фамилия@parlament.md.

После рассмотрения проекта ответственной постоянной комиссия составляет доклад о проекте нормативного акта, в который включает, среди прочего, мнение

⁸ <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Cet%C4%83%C5%A3eanul/tabid/110/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁹ <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Deputa%C8%9Bii/tabid/87/language/ru-RU/Default.aspx>.

¹⁰ <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/language/ru-RU/Default.aspx>.

об уместности рассмотрения проекта нормативного акта на пленарном заседании Парламента.

Принятие проекта нормативного акта на пленарном заседании Парламента

Постоянное бюро Парламента рассматривает доклад ответственной постоянной комиссии и решает, включать ли проект нормативного акта в повестку дня заседания Парламента.

Обсуждение законопроектов, включенных в повестку дня заседания Парламента, обычно проходит в двух чтениях. Проекты ординарных законов по решению Парламента могут быть приняты только в одном чтении. Проекты органических законов принимаются только после рассмотрения во втором чтении. В некоторых случаях законопроекты рассматриваются в трех чтениях, например проекты конституционных законов, проекты органических законов по вопросам бюджета, финансов и экономики или другие проекты, требующие значительных финансовых затрат, или проекты сложных законов (статья 60 Регламента Парламента).

В первом чтении проект нормативного акта обычно принимается за основу. В последствии проект передается постоянной комиссии, отвечающей за рассмотрение поправок, предложенных депутатами, возражений и предложений, сделанных парламентскими фракциями и постоянными комиссиями, заключений правительства, Юридического управления Секретариата Парламента и антикоррупционной экспертизы, и предложений представителей гражданского общества.

В течение десяти дней с момента принятия законопроекта в первом чтении депутаты могут представлять поправки к проектам нормативных актов в рамках подготовки законопроекта для обсуждения во втором чтении.



Поправки к проектам нормативных актов могут представлять не только депутаты, входящие в постоянную комиссию, отвечающую за проект, но и депутаты из других парламентских комиссий. НПО, граждане и другие заинтересованные стороны могут попытаться найти союзников среди депутатов, которые могут быть заинтересованы в представлении поправок



Регламент Парламента не предусматривает обязательность публикации поправок, предложенных депутатами. На практике они не всегда публикуются. НПО должны следить за веб-страницей проекта нормативного акта и связываться с ответственной постоянной комиссией, чтобы быть в курсе о возможных поправках. Иногда эти поправки меняют концепцию проекта нормативного акта, и НПО должны знать о них, чтобы разработать последующие адвокативные действия.



Даже если во втором чтении постоянные комиссии не организуют общественные обсуждения, НПО могут внести важный вклад в законодательный процесс. НПО могут представить письменные комментарии и потребовать организацию общественных дебатов.



Еще один способ повлиять на законодательный процесс заключается в оказании давления на Парламент через публичные обращения и заявления со стороны групп или коалиций НПО, и сотрудничество со средствами массовой информации.

Ответственная постоянная комиссия подготавливает доклад о принятии проекта нормативного акта во втором чтении. Доклад должен также содержать сводку рекомендаций, комментариев, принятых поправок и изменений, внесенных в законопроект. Обычно сводка рекомендаций публикуется на веб-странице либо незадолго до голосования по проекту во втором чтении, либо в день принятия

проекта в окончательном чтении, либо сразу после принятия в окончательном чтении, когда для комментариев уже слишком поздно. Сводка рекомендаций часто публикуется в виде отсканированного документа, что не позволяет поиск по ключевым словам. Часто сводка рекомендаций представляет собой довольно объемный документ, и отсутствие возможности поиска в документе по ключевым словам ограничивает доступ общественности к информации.

Обычно после второго чтения проект нормативного акта считается принятым.

Что должны знать НПО о срочной процедуре?

В некоторых случаях проекты нормативных актов принимаются в срочной процедуре, и сроки для подготовки проекта к дебатам и принятию сжаты. Регламент Парламента не предусматривает критериев для отбора проектов, которые должны приниматься в рамках срочной процедуры. Эта процедура устанавливается Постоянным бюро Парламента, которое не публикует письменного постановления о применении этой процедуры. Парламент не публикует информации о том, какой-то определенный законопроект будет рассматриваться в срочной процедуре, и НПО могут узнать об этом лишь следя за повестками дня заседаний постоянных комиссий и пленарных заседаний Парламента. Поэтому у НПО мало времени на подготовку комментариев и другие адвокативные действия. Применение этой процедуры делает общественное обсуждение довольно маловероятным. Например, ответственная постоянная комиссия должна представить доклад в десятидневный срок вместо 60 рабочих дней. В некоторых случаях на пленарном заседании Парламента законопроекты принимаются в обоих чтениях за один день. В последние годы Парламент прибегал к этой процедуре довольно часто, особенно в случае важных законопроектов.

Промульгация проекта нормативного акта президентом страны и его вступление в силу

Законы и постановления, принятые Парламентом, подписываются председателем Парламента в течение не более 20 дней с даты принятия и отправляются президенту страны на промульгацию.

В случае возражений по какому-либо закону, президент страны имеет право вернуть его Парламенту на пересмотр лишь один раз, в течение не более двух недель с момента получения. Это случается довольно редко.



НПО, граждане и другие заинтересованные стороны могут попытаться убедить президента страны не промульгировать проект нормативного акта и вернуть его Парламенту на пересмотр

Возражения президента страны рассматриваются в соответствии с процедурой, предусмотренной Регламентом Парламента для рассмотрения поправок.

Если после пересмотра закона Парламент сохраняет прежнее решение или вносит в закон изменения с учетом замечаний президента страны, президент обязан осуществить промульгацию закона не позднее чем в двухнедельный срок со дня регистрации закона в аппарате президента.

После промульгации президентом страны проект нормативного акта публикуется в Официальном мониторе.

Нормативные акты вступают в силу через месяц после даты публикации в Официальном мониторе Республики Молдова или в день, указанной в тексте нормативного акта.

Доступ к информации

Доступ к информации является важным фундаментальным правом, лежащим в основе всего процесса участия. Он включает в себя право общественности на доступ ко всей информации (например, к проектам документов, к комментариям и к аргументации) на протяжении всего цикла государственной политики. На этом уровне нет необходимости в интенсивном взаимодействии между публичной властью и общественностью. Однако публичная власть должна принять меры для того, чтобы общественность получала информацию вовремя, и чтобы предоставляемая информация была точна и непосредственно связана с процессом, на протяжении всех этапов государственной политики.¹¹

При составлении стратегии адвокати в Парламенте НПО должны понимать, что законодательная процедура в Парламенте довольно непрозрачна и что публикуется довольно мало информации, связанной с ней.

Какая информация доступна:

- проект нормативного акта и пояснительная записка, дата регистрации и авторы проекта;
- название постоянной комиссии, отвечающей за проект;
- контактные данные постоянных комиссий¹²;
- заключения правительства¹³, других парламентских комиссий и Юридического управления Секретариата Парламента, а также антикоррупционная экспертиза;
- повестка дня заседаний комиссий и пленарных заседаний Парламента, обычно публикуемая в очень короткий срок до даты заседания и часто дополняемая прямо в день заседания;
- изредка поправки депутатов;
- сводка рекомендаций, формат которой не позволяет поиск по ключевым словам и которая публикуется незадолго до принятия в окончательном чтении;

¹¹ Европейский центр для некоммерческого права (ECNL). Participarea civilă la procesele decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului European (Гражданское участие в процессах принятия решений. Обзор стандартов и практики, применяемых в странах Совета Европы), стр. 30, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/09/ECNL-Paper-WEB.pdf>.

¹² <http://www.parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Cet%C4%83%C5%A3eanul/tabid/110/language/ru-RU/Default.aspx>.

¹³ Заключения правительства публикуются на его веб-сайте в рубрике «Заседания Правительства», <https://gov.md/ro/advanced-page-type/sedinte-de-guvern>.

Большая часть информации, необходимой для прозрачного законодательного процесса со всеобщим участием, отсутствует. Среди самых важных отсутствующих элементов числятся¹⁴:

- законодательная программа Парламента;
- дата публикации проекта и срок подачи комментариев;
- имя государственного служащего/парламентской комиссии, непосредственно отвечающей за данный законопроект;
- дата общественных слушаний/дебатов, если таковые предусмотрены;
- заседания, на которых обсуждался данный проект, все предварительные версии проекта и протоколы заседаний;
- до принятия в окончательном чтении — изменения, внесенные в нормативном акте, автор предложенных поправок, результаты голосования, результаты общественных обсуждений;
- как проголосовал каждый депутат.

В соответствии с Законом № 100 о нормативных актах, начиная с 2019 года предполагалось запустить информационную систему «е-Законодательство» (статьи 79 и 80). Статья 22 Закона № 100 предусматривает, что эта система должна обеспечивать прозрачность процесса принятия законов и охватывать все версии законопроектов и дополнительные материалы на разных этапах разработки нормативного акта. Система не была доступна общественности до конца 2020 года и не ясно, когда она будет доступна для органов власти и широкой общественности. Когда она станет доступной, она будет важным ресурсом для НПО.

¹⁴ Для более подробной информации см. аналитический документ «Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?» (Как обеспечить больше прозрачности в процессе принятия решений в Парламенте Республики Молдова?), стр. 15. <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/02/2018.-Doc-PP-Proces-decizional-transparent.pdf>.

Активное участие и диалог

Активное участие относится к сотрудничеству и обязанностям, принятым совместно на всех этапах процесса принятия решений, и представляет собой наивысшую форму участия (например, установление повестки дня, определение проблемы, разработка проекта документа, принятие и реализация решения, делегирование специфических задач НПО)¹⁵. Диалог — это узаконенная глобальная форма долгосрочного участия, которая достигает наибольшей устойчивости, когда участие структурировано (например, посредством объединенных советов)¹⁶.

Концепция сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом от 2005 года предусматривает создание **экспертных советов из представителей НПО при постоянных парламентских комиссиях** (часть 3.5 пункт (а)). До публикации настоящего руководства не было общедоступной информации о существовании таких комиссий, их составе и критериев отбора их членов. Тем не менее НПО должны рассматривать необходимость выступить за создание таких экспертных советов и впоследствии, когда эти эксперты будут назначены или с ними будут консультироваться, — работы с ними.

Еще одна возможность для адвокации в Парламенте — это **Консультативная платформа представителей гражданского общества при Парламенте Республики Молдова**¹⁷, учрежденная Парламентом 10 декабря 2019 года. К сожалению, в 2020 году консультации с этой платформой не проводились, но НПО могут попросить Парламент чаще консультироваться с ней и включить их в нее.

Концепция сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом предусматривает организацию ежегодной конференции как одну из форм сотрудничества (часть 3.5 пункт (е)). **Ежегодная конференция** является инструментом постоянного диалога. Она созывается председателем Парламента с тем, чтобы оценить степень сотрудничества и установить новые направления

¹⁵ Европейский центр для некоммерческого права (ECNL). Participarea civilă la procesele decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei (Гражданское участие в процессах принятия решений. Обзор стандартов и практики, применяемых в странах Совета Европы), стр. 36, <https://crim.org/wp-content/uploads/2018/09/ECNL-Paper-WEB.pdf>.

¹⁶ Там же, стр. 40.

¹⁷ Парламент, пресс-релиз «Parlamentul instituie un nou mecanism de consultare cu societatea civilă, care va sprijini activitatea Legislativului» (Парламент учредил новый механизм совещания с гражданским обществом для содействия работе законодательного органа), <http://parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/5692/Page/43/language/ro-RO/Default.aspx>.

сотрудничества между Парламентом и неправительственными организациями. С 2005 по 2018 год были проведены шесть таких ежегодных конференций¹⁸. Последняя состоялась в августе 2016 года. В последние четыре года не было организовано ни одной ежегодной конференции. В случае организации этот инструмент может быть очень полезным для адвокативной деятельности НПО. Если организация такой конференции каждый год затруднительна, НПО могут попросить Парламент проводить ее раз в два года, а в период пандемии — в онлайн-режиме.

¹⁸ Парламент Республики Молдова, ежегодная конференция «Сотрудничество между Парламентом и гражданским обществом», <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Conferin%C5%A3eanuale/tabid/75/language/ro-RO/Default.aspx>.

Приложение

Контактные данные постоянных парламентских комиссий¹⁹

Название постоянной комиссии	Адрес электронной почты	Номер телефона
Комиссия по публичному управлению	cap@parlament.md	022 820 592
Комиссия по сельскому хозяйству и пищевой промышленности	cai@parlament.md	022 820 544
Комиссия по культуре, образованию, исследованиям, молодежи, спорту и средствам массовой информации	cem@parlament.md	022 820 520
Комиссия по контролю государственных финансов	cpf@parlament.md	022 820 363
Комиссия по правам человека и межэтническим отношениям	cdo@parlament.md	022 820 562
Комиссия по экономике, бюджету и финансам	ceb@parlament.md	022 820 530
Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету	cji@parlament.md	022 820 524
Комиссия по окружающей среде и региональному развитию	cmd@parlament.md	022 820 593
Комиссия по внешней политике и европейской интеграции	cpeie@parlament.md	022 820 561
Комиссия по социальной защите, здравоохранению и семье	cps@parlament.md	022 820 532
Комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку	csn@parlament.md	022 820 518

¹⁹ Согласно информации, опубликованной на веб-сайте Парламента в конце 2020 года, <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Cet%C4%83%C5%A3eanul/tabid/110/language/ru-RU/Default.aspx>.

Центр Юридических Ресурсов Молдовы (ЦЮРМ) – это некоммерческая организация, которая способствует укреплению демократии и верховенства закона в Республике Молдова, уделяя особое внимание правосудию и правам человека. Наша работа включает проведение исследований и продвижение публичных политик. Мы автономны и политически независимы.

Центр Юридических Ресурсов Молдовы

 ул. А. Щусева 33, MD-2001 Кишинэу,
Республика Молдова

 +373 22 843601

 +373 22 843602

 contact@crjm.org

 www.crjm.org

 [CRJM.org](https://www.facebook.com/CRJM.org)

 [CRJMoldova](https://twitter.com/CRJMoldova)

 [CRJM](https://www.instagram.com/CRJM)

