

Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**Законодательная инициатива
Народного Собрания
АТО Гагаузия
в Парламент Республики Молдовы
и согласование проектов
нормативных актов центральных
органов власти**

**эксперты:
Илмарс СОЛИМС
Виорел ЗАБОЛОТНИК**

Февраль 2016

Данное исследование (функциональный анализ) проведен в рамках поддержки сотрудничества между центральными органами власти Республики Молдова и органами власти АТО Гагаузия и Инициативы *„По укреплению потенциала сотрудников Народного Собрания и Исполкома в области законодательных инициатив и отзывов по законопроектам”*.

Мнения, содержащиеся в исследовании, ни в коем случае не могут служить основанием для выражения официальной позиции Европейского Союза или Совета Европы.

Содержание

| | |
|--|----|
| 1. Введение..... | 4 |
| 2. Право законодательной инициативы..... | 5 |
| 2.1. Действующее законодательство, регламентирующее право на законодательную инициативу Народного Собрания автономно-территориального образования Гагаузия..... | 6 |
| 2.2. Существующие методы и процедуры..... | 7 |
| 2.3. Подача законодательной инициативы..... | 12 |
| 2.4. Разработка законодательной инициативы..... | 13 |
| 3. Процедура консультирования по проектам законов и нормативных актов.. | 17 |
| 3.1. Правовые основы на национальном уровне..... | 17 |
| 3.2. Существующая практика..... | 21 |
| 4. Законодательная база и систематизирование законодательства..... | 24 |
| 5. Вовлечение административных структур автономно-территориального образования Гагаузия в разработку законодательной инициативы..... | 24 |
| 5.1. Народное Собрание автономно-территориального образования Гагаузии..... | 24 |
| 5.2. Глава (Башкан) автономно-территориального образования Гагаузии.. | 26 |
| 5.3. Исполнительный Комитет автономно-территориального образования Гагаузии..... | 26 |
| 5.4. Другие административные подразделения участвующие в разработке законодательных инициатив и отзывах на проекты нормативных актов центральных органов власти..... | 28 |
| 6. Развитие потенциала в среднесрочной и долгосрочной перспективе..... | 29 |
| 7. Краткое изложение выводов и рекомендаций..... | 31 |
| 8. Библиография..... | 39 |

1. Введение

Офис Совета Европы в Кишинэу откликнулся на запрос и предложил поддержку властям автономно-территориального образования Гагаузии (далее – АТО Гагаузии), с целью внести свой вклад в улучшение качества законодательных инициатив и отзывов по законопроектам, подготовленных органами АТО Гагаузии и представленным органам центральной власти Молдовы. Цель задания заключается в повышение навыков служащих этих структур путем проведения функционального анализа и обучения (трейнинга) штатных сотрудников Исполнительного Комитета АТО Гагаузии и Секретариата Народного Собрания, участвующих в разработке законодательных инициатив и правовых оценок по проектам, представленным национальными властями властям АТО Гагаузии для отзыва (в процессе консультирования).

Доклад подготовлен для того, чтобы проанализировать различные аспекты компетенций и функций Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии, в сфере:

законодательной инициативы;

привлечения для консультирования по проектам законов и другим решениям, разработанным Парламентом, Правительством страны, центральными органами управления.

Другие функции, в том числе задачи, связанные с разработкой и принятием местных законов не были проанализированы, так как не является предметом настоящего исследования. Анализ проводился международным экспертом и местным экспертом.

Эксперты подготовили и провели встречи с сотрудниками секретариата и членами Народного Собрания и штатными сотрудниками Исполнительного комитета и офиса Башкана 3 и 4 декабря 2015 года.

Для анализа процедуры разработки, консультирования и подачи законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузия были изучены республиканские и местные законы.

Также экспертами были разработаны анкеты по определению полномочий Народного Собрания, Исполнительного комитета АТО Гагаузия и их подведомственных подразделений и учреждений.

Целью анкет и дополнительных вопросов было выявление теоретических и практических аспектов реализации права на законодательную инициативу, роли каждого субъекта в реализации этого права и сколько подразделений и учреждений (включая персонал) занимаются этим вопросом, а также выявления проблем, с которыми сталкиваются исполнители в реализации этого права.

До проведения круглого стола, было подготовлено 3 вопросника (анкеты), участники круглого стола были ознакомлены с вопросниками, им также объяснили цель и методологию ответов. Вопросники были скорректированы в соответствии с итогами обсуждений и распространены среди соответствующих подразделений и подведомственных учреждений Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии.

Для обеспечения сбалансированного подхода при подготовке доклада, вопросники (анкеты) касающиеся основных вопросов правовых основ и существующей практики участия в процессе и сотрудничества между учреждениями центральной власти Молдовы и властями АТО Гагаузии, были подготовлены и направлены в Государственную канцелярию и Парламент Республики Молдовы. Ответы были получены в период с декабря по январь 2015 года.

Отчет подготовлен с учетом обсуждений во время круглого стола, полученных ответов на вопросники (анкет), индивидуальных консультаций, проведенных местным экспертом, а также анализа законодательной базы Молдовы и местного законодательства Гагаузии.

Отчет состоит из нескольких частей. Каждая часть включает оценку ситуации и рекомендаций. В отчете приведены правовые основы и проанализирована действующая практика, касающиеся законодательной инициативы и участия в консультациях по проектам законов и других решений, разработанных Парламентом или Правительством страны. Также приведен подробный анализ и описание правовых основ процесса разработки и внесения законодательной инициативы и проведения консультаций.

Кроме того, затронуто несколько других важных вопросов, таких как информационные базы данных законодательства АТО Гагаузии, представлена информация по вопросам, связанным с основными административными подразделениями и их штатными сотрудниками, которые участвуют в законодательном процессе. Наряду с этим представлен план развития потенциала, включая тренинги. Необходимо отметить, что следует разработать более подробный план обучения. В заключительной части представлены выводы и рекомендации.

Данное исследование было обсуждено заинтересованными лицами в ходе круглого стола 17 февраля 2016 года в Комрате и, в результате, в Исследование были внесены соответствующие поправки.

2. Право законодательной инициативы

На основании обсуждений в ходе круглого стола, а также полученных опросников, эксперты пришли к выводу, что у штатных сотрудников Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии нет однозначного мнения или понимания о процедурах, касающихся законодательной инициативы Народного Собрания в Парламент Республики Молдовы. Хотя участники подчеркнули, что они знают правовые основания по законодательной инициативе в целом, всё-таки реализация полномочий, практика, сотрудничество между Народным Собранием, Исполнительным комитетом АТО Гагаузии и Парламентом и Правительством страны является основной проблемой и нуждается в значительном улучшении.

Административный потенциал Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии, в частности с точки зрения имеющихся кадровых ресурсов, является недостаточным для осуществления властями АТО Гагаузии своих полномочий по законодательной инициативе. В целях повышения квалификационных навыков и потенциала штатных сотрудников Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии в области подготовки законопроектов, а также их аналитических навыков нужна организация специальных тренингов.

2.1 Действующее законодательство, регламентирующее законодательную инициативу Народного Собрания автономно-территориального образования Гагаузия

Для анализа процедуры разработки, консультирования и подачи законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузия были изучены республиканские и местные законы.

Согласно статьи 73 *Конституции Республики Молдова* и статьи 47 *Закона о принятии Регламента Парламента* один из субъектов права законодательной инициативы - Народное Собрание АТО Гагаузия.

Согласно статьи 51 часть 16) *Уложения Гагаузии* и буквы h) части (3) статьи 12 *Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)* к компетенции Народного Собрания Гагаузии относится рассмотрение вопроса и выход с инициативой в Парламент Республики Молдова об объявлении на территории Гагаузии чрезвычайного и осадного положения и о введении в указанном случае особой формы правления в целях защиты и обеспечения безопасности населения Гагаузии.

Согласно статьи 57 *Уложения Гагаузии* право законодательной инициативы в Народном Собрании Гагаузии принадлежит депутатам Народного Собрания, Главе и Исполнительному Комитету Гагаузии, а часть (2) статьи 17 *Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)* предусматривает что только Исполнительный комитет обладает правом законодательной инициативы в Народном Собрании.

Согласно статьи 58 *Закона о Регламенте Народного Собрания Гагаузии* право законодательной инициативы принадлежит депутатам Народного Собрания (как в индивидуальном порядке, так и коллективно), Главе Гагаузии, Исполнительному Комитету Гагаузии.

Выводы:

1) *Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии* регламентирует законодательную инициативу только в отношении местных законов, но не предусматривает процедуру реализации право законодательной инициативы Народным Собранием АТО Гагаузии в Парламенте Республики Молдова.

2) *Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)* и *Уложение Гагаузии* предусматривает компетенцию Народного Собрания АТО Гагаузии, по выходу с инициативой в Парламент Республики Молдова, только в случае объявления на территории Гагаузии чрезвычайного и осадного положения и о введении в указанном случае особой формы правления в целях защиты и обеспечения безопасности населения Гагаузии.

Рекомендация:

Внести соответствующие изменения в *Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)*, *Уложение Гагаузии* и *Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии* в отношении права на законодательную инициативу и процедуру реализации этого права Народным Собранием АТО

Гагаузии в Парламенте Республики Молдова в соответствии с статьей 73 Конституции Республики Молдова.

Данная рекомендация относится к внутренним процедурам и разделам компетенции между Народным Собранием, Главой Гагаузии и Исполнительным Комитетом.

2.2. Существующие методы и процедуры

Внутренние процедуры

Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Народного Собрания (как в индивидуальном порядке, так и коллективно - таким образом, постоянные комиссии Народного Собрания могут быть субъектами выдвигающими проекты по законодательной инициативе), Главе Гагаузии и Исполнительному Комитету Гагаузии.

Структурные подразделения Исполнительного комитета Гагаузии разрабатывают проекты местных законов АТО Гагаузия, после чего предлагают Исполнительному комитету Гагаузии/Башкану АТО Гагаузия их рассмотреть и выйти с инициативой в Народное собрание АТО Гагаузии для их принятия. Кроме того, для подготовки проекта законодательной инициативы также может быть создана специальная рабочая группа в рамках Народного Собрания АТО Гагаузии.

В большинстве случаев, законодательные инициативы и сопроводительные пояснительные записки, как правило, подготавливает Исполнительный комитет АТО Гагаузия.

Пояснительную записку готовит как правило разработчик, это может быть и одно лицо, а может и группа лиц (рабочая группа), которой поручено подготовить проект. Юридическое управление Исполнительного комитета (Юридическая служба), как правило, также участвует в подготовке пояснительной записки. В Пояснительной записке указывается – (1) обоснование (необходимость принятия; цель нормативного проекта; основные задачи нормативного проекта; место в системе действующего законодательства; прогноз социально-экономических последствий принятия нормативного проекта); (2) перечень нормативных актов, которые требуют отмены, дополнения или изменения, в результате принятия настоящего законопроекта; (3) финансово-экономическое обоснование; (4) разработчики законопроекта.

Проект законодательной инициативы, вместе с пояснительной запиской, предлагается/направляется Народному Собранию АТО Гагаузия. Первоначально он направляется в ответственную комиссию Народного Собрания АТО Гагаузия. Все остальные комиссии предоставляют свое мнение.

Юридическое управление Народного Собрания АТО Гагаузия проводит в обязательном порядке правовую экспертизу законопроектов. В функции управления делами Народного Собрания входит проверка наличия перечня необходимых документов, прилагаемых к законодательной инициативе и регистрация, в установленной форме, проекта нормативного акта.

После этого он направляется в Президиум Народного Собрания. Далее Президиум подготавливает законодательную инициативу для принятия на заседании Народного Собрания. После принятия проекта Председатель Народного Собрания АТО Гагаузия представляет ее на

рассмотрение Парламенту Молдовы. Тем не менее, председатель Народного Собрания АТО Гагаузия представил законодательную инициативу в Парламент Молдовы только один раз.

Консультации с общественностью.

В основном размещается проект на официальном сайте (<http://halktoplushu.md> или <http://gagauzia.md>), с указанием электронного адреса, куда люди могут представить свои замечания и рекомендации. Иногда также проводятся публичные слушания. Из четырех законодательных инициатив, представленных в этом созыве, по двум проводились встречи с общественностью, по третьей были организованы публичные слушания, а четвертая была разработана на основании ходатайства местных властей села Копчак.

Подача законодательной инициативы

Проекты законов (законодательные инициативы), поданные Народным Собранием АТО Гагаузия представляются Председателем Народного Собрания АТО Гагаузия. В соответствии с практикой, законодательная инициатива направляется в Парламент Республики Молдовы почтой или по электронной почте на русском языке. В некоторых случаях Народное Собрание АТО Гагаузия обращалось в Парламент Республики Молдовы, чтобы узнать каков порядок направления законодательной инициативы.

Проекты законодательных актов и законодательные предложения, разработанные Народным Собранием АТО Гагаузия, Парламент передает Правительству для дачи на них заключений. Непредоставление заключения в срок до 30 дней или в более короткий срок, установленный Председателем Парламента, не препятствует рассмотрению проекта Парламентом, если законом не предусмотрено иное. Заключение Правительства является согласно положениям статьи 131 Конституции обязательным в отношении проектов законодательных актов и законодательных предложений или поправок, которые влекут за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов.

На заседания Правительства, на которых рассматриваются заключения на проекты законодательных актов приглашаются их авторы. Тем не менее, остается неясным, приглашают ли Председателя Народного Собрания, как представителя автора законодательной инициативы, на заседание Правительства Республики Молдовы, когда Правительство принимает решение по законодательной инициативе, предложенной Народным Собранием, как это предусмотрено статьей 131 Конституции Республики Молдовы.

Выводы:

1) Не урегулирована процедура внесения Исполнительным комитетом Гагаузии инициатив в Народное Собрание о выходе с инициативой в Парламент Республики Молдова.

2) Также не урегулированы сроки, в течение которых должны представляться заключения на проекты, сколько времени проект должен рассматриваться комиссиями Народного Собрания прежде чем будет внесен на заседание Народного Собрания.

3) В нормативных актах АТО Гагаузии не предусмотрена четкая процедура по законодательным инициативам: - как принимают решение о необходимости представить

законодательную инициативу, кто отвечает на разработку проекта законодательной инициативы, как подготавливают „пояснительную записку“ и кто за это ответственен; и как законодательную инициативу представляют в Парламент Республики Молдовы.

4) В ходе круглого стола были подчеркнуты трудности, с которыми сталкивается Народное Собрание по соблюдению требований процедуры Регламента Парламента Республики Молдовы. В частности касается „пояснительных записок“, из-за отсутствия достаточных статистических данных, что усложняет процедуру составления технико-экономического обоснования.

Предыдущий опыт

С 2010 года Народным Собранием было направлено Парламенту 12 законодательных инициатив, в соответствии со ст.73 Конституции Республики Молдовы. Согласно публичным источникам в 11 случаях инициативы не были приняты Парламентом Республики Молдовы, никаких объяснений или информации о причинах этого не было предоставлено.

Начиная с апреля 2015 года, было предложено две законодательные инициативы: одна - проект *Закона о ветеранах* и другая - поправки к *Закону о полиции*. Только одна из 12 законодательных инициатив была принята Парламентом в качестве закона (*Проект закона об импорте некоторых товаров № 239 от 03.06.2015 г.*).

Отсутствует обратная связь между Парламентом Республики Молдовы и Народным Собранием АТО Гагаузии. Например, по первым трем представленным законодательным инициативам, которые были направлены в Парламент Республики Молдовы более двух лет назад, Народное Собрание Гагаузии официально не уведомлено, на какой стадии находится их рассмотрение.

В частности, в качестве одной из возможных причин участниками круглого стола 3 – 4 декабря 2015 года, было упомянуто качество и стандарты законодательных инициатив Народного Собрания, не отвечающие стандартам и критериям установленным Регламентом Парламента Молдовы и Законом о законодательных актах. Следует также отметить, что к проекту закона должны быть предоставлены соответствующие пояснительные записки. На практике пояснительные записки готовит Исполнительный комитет. Экспертам сообщили, что у властей Гагаузии часто отсутствует необходимый опыт и кадровые ресурсы для подготовки пояснительных записок в соответствии с требованиями. В этой связи, может быть проанализирован опыт министерств и Правительства, касающийся пояснительных записок, которые предоставляются на проекты законов, или по законодательным инициативам, подготовленным депутатами Парламента.

Выводы:

Было отмечено, что причины не принятия Парламентом законодательных инициатив Гагаузии не были разъяснены Народному Собранию.

В ходе рабочих встреч и в вопросниках было указано несколько причин, по которым законодательные инициативы отклоняют или не принимают. В соответствии с ответами, предоставленными Секретариатом Парламента Республики Молдовы: Основными причинами не

рассмотрения законодательных инициатив, представленных Народным Собранием АТО Гагаузии являются:

- превышение компетенции и полномочий, предусмотренных Законом об особом статусе Гагаузии

- и несоблюдение национального законодательства Республики Молдовы, в том числе Закона о законодательных актах в плане технических требованиях.

Должно быть отмечено, что политические вопросы (оценка с политической точки зрения) должны быть отделены от технических требований к законопроектам.

Выявленная практика демонстрирует, что депутатам Народного Собрания и/или членам Исполнительного комитета АТО Гагаузии предоставляется очень ограниченное время для подготовки проекта законодательной инициативы, а также для дачи заключений (отзывов) по законопроектам центральных властей Молдовы, в некоторых случаях выделяются несколько дней, были случаи, когда отзыв требовался в течении двух дней. Таким образом, для подготовки надлежащего текста законодательной инициативы, получения заключений комитетов Народного Собрания, юридической службе Народного Собрания и соответствующих отделов Исполнительного комитета не хватает ни времени и не возможностей. Вследствие этого проблематично подготовить пояснительную записку к проекту законодательной инициативы.

Публичные консультации по законодательным инициативам, как правило, не проводятся, за исключением размещения проекта законодательной инициативы на веб-странице Исполнительного комитета. Хотя предмет законодательных инициатив может затрагивать некоторые конкретные проблемы, которые волнуют широкую общественность.

Не существует общепринятого понимания по процедурам разработки законодательной инициативы и подготовке, в частности „пояснительной записки“ к проекту. Внутренняя координация действий по времени, стандарты оформления на практике понимается различными отделами и персоналом по-разному.

Рекомендации:

1) внести изменения в Закон АТО Гагаузии „О Регламенте Народного Собрания Гагаузии“, в Закон АТО Гагаузии „О законодательных актах“ что касается:

сроков подготовки законодательных инициатив, которые должны быть предусмотрены специальными процедурами;

сроков представления отзывов/заключений на проекты законов.

2) должна быть разработана инструкция и/или подготовлены необходимые поправки к Регламенту Народного Собрания, которые будут четко определять и разграничивать по необходимости, компетенции Исполнительного комитета и Народного Собрания в процессе разработки и согласования законодательных инициатив.

3) четко детализировать в законодательстве процедуру выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом

утверждения или, наоборот, не принятия. Наверное, проще всего прописать эту процедуру в Регламенте Народного Собрания.

4) рассмотреть необходимость создания подразделения или уполномочить/делегировать лицо, которое будет заниматься вопросами продвижения законодательных инициатив Народного Собрания, направленных в адрес Парламента Республики Молдова.

5) Парламент, в случаях отклонения законодательных инициатив, должен уведомить Народное Собрание с сообщением причин. Конкретные механизмы должны быть согласованы между Народным Собранием и Парламентом Республики Молдова;

6) У Народного Собрания должна быть возможность отслеживать свои законодательные инициативы, в течении всего периода прохождения законодательных процедур в Парламенте Республики Молдова;

7) Народное Собрание должно иметь право быть представленным на всех заседаниях (постоянных комиссий, рабочих групп, пленарных заседаниях), на которых обсуждаются законодательные инициативы Народного Собрания;

8) Принимая во внимание, что для Народного Собрания затруднительно соответствовать требованиям Регламента Парламента Республики Молдова в том, что касается „пояснительных записок“, Народному Собранию и Парламенту Республики Молдова необходимо обсудить вариант, который бы облегчил выполнение требований по составлению „пояснительных записок“. В этой связи, может быть проанализирован опыт других стран, касающийся пояснительных записок, которые предоставляются по проектам законов, подготовленных депутатами Парламента местных субъектов права и при необходимости могут быть введены лучшие практики ЕС.

9) Были также подняты вопросы о том, что требования к законодательным инициативам Народного Собрания также могли бы быть упрощены. Этот вопрос должен быть рассмотрен дополнительно. Тем не менее, эксперты хотели бы подчеркнуть, что исключения в этой связи если и допустимы, то должны быть очень ограниченными.

10) Разработать Руководство по подготовке законодательной инициативы, в том числе „пояснительных записок. Руководство должны учитывать требования, установленные законодательством Республики Молдова, касающиеся законопроектов, а именно - Регламента Парламента Республики Молдова и Закона о законодательных актах.

Это Руководство должно включать в себя и принимать во внимание следующее:

- Требования Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления;

- Соответствующее законодательство Гагаузии должно быть принято во внимание, (Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии; Закон об Исполнительном Комитете Гагаузии).

Представители Народного Собрания и Исполкома должны быть вовлечены в процесс подготовки Руководства. После завершения его разработки необходимо провести тренинги для сотруников и депутатов Народного Собрания и персонала Исполкома.

Во время круглого стола 17 февраля 2016 года возникла дискуссия о том, есть ли какие-либо ограничения в компетенциях / полномочиях Народного Собрания Гагаузии в отношении сфер для законодательных инициатив. Так как это не является темой исследования эксперты (авторы этого исследования) рекомендуют обсуждение данного вопроса дополнительно в политическом и/или конституционном формате.

2.3 Подача законодательной инициативы

Статья 47 *Закона о принятии Регламента Парламента* регламентирует процедуру подачи законодательной инициативы. Так, осуществляя право законодательной инициативы Народное Собрание АТО Гагаузия может представить Парламенту проекты законов и постановлений.

Условие №1

Проекты законов, поданные Народным собранием АТО Гагаузия представляются Председателем Народного собрания на пленарном заседании Парламента.

Условие №2

Проект законодательного акта представляется для обсуждения в соответствии с требованиями Закона о законодательных актах № 780-XV от 27 декабря 2001 года.

Условие №3

Указываются лица, принявшие участие в разработке проекта, и прилагаются результаты проведенных при этом экспертиз и исследований, а также результаты публичных консультаций по нему.

Условие № 4

Если реализация новых положений сопряжена с финансовыми, материальными и иными затратами, прилагается финансово-экономическое обоснование.

Условие № 5

Если для исполнения принимаемого законодательного акта необходима разработка других законодательных или нормативных актов, прилагается их перечень и/или их проекты.

Условие № 6

Проект законодательного акта представляется на молдавском языке вместе с переводом на русский язык.

Условие № 7

К проектам законодательных актов прилагаются их электронные варианты.

Согласно статьи 58 *Закона о принятии Регламента Парламента* проекты законодательных актов и законодательные предложения, представленные Народным собранием АТО Гагаузия передаются Правительству для дачи на них заключений. Непредставление заключения в срок до 30 дней или в более короткий срок, установленный Председателем Парламента, не препятствует рассмотрению проекта Парламентом, если законом не предусмотрено иное.

Согласно статьи 25 *Закона о Правительстве* на заседания Правительства, на которых рассматриваются заключения на проекты законодательных актов, внесенные Президентом Республики Молдова, депутатами или Народным собранием АТО Гагаузия, приглашаются их авторы. Приглашение на заседание Правительства, содержащее дату, время и место его проведения, а также необходимые документы направляются Государственной канцелярией в письменном виде не позднее, чем за 48 часов до заседания. Отсутствие автора не препятствует рассмотрению заключения на проект законодательного акта.

2.4 Разработка законодательной инициативы

Статьи 13-36 *Закона о законодательных актах* регламентируют процедуру разработки проекта закона (*20 шагов*).

Шаг № 1

Инициированию процедуры разработки правового акта должны предшествовать научный анализ политических, социальных, экономических, финансовых, правовых, культурных, санитарных и психологических последствий соответствующих норм, сравнительный анализ их с нормами соответствующей отрасли законодательства Сообщества, установление несовместимости действующих норм с существующими общественными требованиями и с нормами соответствующей отрасли законодательства Сообщества или отсутствия законодательных актов в соответствующей области.

Шаг № 2

Для разработки проекта законодательного акта Парламент или органы, уполномоченные Парламентом, образуют рабочую группу, состоящую из экспертов и специалистов в соответствующей области - служащих органов публичной власти, ученых профильных научных учреждений и высших учебных заведений, практических работников соответствующей области и других специалистов, а также представителей заинтересованных сторон.

Вывод: Закон о законодательных актах Республики Молдова не регламентируют процедуру и компетентный орган АТО Гагаузии, который может создать рабочую группу для разработки проекта законодательной инициативы со стороны Народного собрания АТО Гагаузия.

Рекомендация: Внести изменения в *Законе о законодательных актах* Республики Молдова что касается процедуры и компетентного органа АТО Гагаузии, который может образовать рабочую группу по разработки проекта законодательной инициативы со стороны Народного собрания АТО Гагаузия в Парламент Республики Молдова.

Шаг № 3

В рабочую группу включаются в обязательном порядке не менее двух экспертов, имеющих высшее юридическое образование и опыт работы в области права не менее трех лет.

Шаг № 4

До начала составления проекта законодательного акта изучается имеющаяся информация в области общественных отношений, подлежащей регулированию, и проводится инвентаризация

существующего законодательства в соответствующей области с целью установления недостаточности действующих норм.

Шаг № 5

Рабочая группа осуществляет сравнительный анализ полезной информации, содержащейся в законодательстве других государств, и принципов основных применяемых в мире правовых систем, а также их совместимости с законодательством Сообщества.

Шаг № 6

Рабочая группа изучает законодательство Сообщества, а также практику Европейского суда, с целью установления норм, приемлемых для области общественных отношений, подлежащей регулированию, и в случае наличия таких норм вырабатывает предложения по обеспечению совместимости проекта законодательного акта с законодательством Сообщества.

Шаг № 7

В случае объемного проекта, имеющего важное значение, рабочая группа может подготовить ряд тезисов проекта, по которым могут высказаться граждане, созданные в соответствии с законом объединения, иные заинтересованные стороны, а также орган, образовавший рабочую группу.

Шаг № 8

На основе исходных предложений, результатов научного обоснования и сравнительного анализа, консультаций с заинтересованными сторонами, а также иных материалов рабочая группа составляет первоначальный проект законодательного акта.

Шаг № 9

Текст проекта законодательного акта разрабатывается на государственном языке с соблюдением правил грамматики.

Шаг № 10

Согласно статьи 20 *Закона о законодательных актах* одновременно с разработкой проекта законодательного акта рабочая группа подготавливает ***пояснительную записку***, содержащую:

- a) обстоятельства, повлекшие необходимость разработки проекта, в том числе приведения законодательного акта в соответствие с нормами законодательства Сообщества, и цели, преследуемые внедрением новых норм;
- b) основные положения акта, его место в системе законодательства, содержащиеся в нем новые элементы, социально-экономические и иные последствия его реализации;
- c) ссылки на соответствующие нормы законодательства Сообщества и степень совместимости проекта законодательного акта с этими нормами;
- d) финансово-экономическое обоснование в случае, когда реализация новых норм потребует финансовых и иных затрат;
- e) акт анализа последствий регулирования в случае, если законодательный акт регулирует предпринимательскую деятельность. Анализ последствий регулирования представляет собой осуществленное на основе оценки затрат и выгод обоснование необходимости принятия

нормативного акта и анализ последствий его принятия для предпринимательской деятельности, включая обеспечение соблюдения прав и интересов предпринимателей и государства.

Шаг № 11

Проект законодательного акта вместе с пояснительной запиской направляется для согласования заинтересованным внутренним и внешним органам и учреждениям и подлежит в установленном законом порядке процедуре публичных консультаций.

Шаг № 12

Рабочая группа изучает представленные в заключениях предложения и замечания, а также поступившие в ходе публичных консультаций рекомендации и принимает решение об их учете при доработке проекта законодательного акта или об их отклонении.

Шаг № 13

Для оценки качества проекта законодательного акта проводится правовая, антикоррупционная, экономическая, финансовая, научная, экологическая и иного рода экспертиза, в том числе на предмет совместимости с законодательством Сообщества, в зависимости от вида регулируемых общественных отношений, а также языковая экспертиза.

Правовая экспертиза и Антикоррупционная экспертиза обязательны для всех проектов законодательных актов.

Шаг № 14

Экспертные заключения изучаются рабочей группой, которая решает вопрос об их учете при доработке проекта законодательного акта или об их отклонении.

Шаг № 15

После получения заключений, поступивших в ходе публичных консультаций рекомендаций и проведения экспертизы проекта законодательного акта члены рабочей группы подготавливают окончательный вариант проекта и материалы к нему.

Шаг № 16

Согласно части (2) статьи 23 *Закона о законодательных актах* материалы к окончательному варианту проекта законодательного акта включают:

- а) акт, на основе которого инициирована разработка проекта;
- б) акт, которым образована рабочая группа, ее персональный состав;
- в) результаты научного обоснования;
- д) пояснительную записку, содержащую в частности результаты экспертизы на предмет совместимости с законодательством Сообщества, а также перечень соответствующих норм законодательства Сообщества;
- е) заключения, свод поступивших в ходе публичных консультаций рекомендаций и результаты экспертизы;

- f) перечень подзаконных актов, подлежащих разработке или пересмотру в связи с принятием законодательного акта;
- g) итоговый доклад рабочей группы;
- h) прочие необходимые документы.

Шаг № 17

Проект законодательного акта на государственном языке и материалы к нему передаются для рассмотрения органу, принявшему решение о разработке проекта и (или) образовавшему рабочую группу.

Шаг № 18

На проект законодательного акта, внесенный в Парламент в качестве законодательной инициативы, заполняется карточка, образец которой представлен в приложении *Закона о законодательных актах*. Проекту присваивается номер, соответствующий его входящему номеру.

Шаг № 19

Согласно части (2) статьи 24 *Закона о законодательных актах* законодательный акт состоит, как правило, из следующих частей:

- a) наименование;
- b) преамбула;
- c) формула принятия;
- d) общие положения;
- e) диспозитивные положения;
- f) заключительные и переходные положения;
- g) приложения.

Структура не является обязательной; некоторые элементы содержания законодательного акта могут отсутствовать.

Шаг № 20

Изменение или дополнение законодательного акта представляет собой уточнение некоторых его положений. Изменение осуществляется с целью замены одних решений законодательного акта другими. Дополнение осуществляется с целью внесения нового решения в регулируемый законодательным актом вопрос.

Одним законодательным актом могут вноситься изменения или дополнения в несколько актов, имеющих ту же или меньшую юридическую силу. В случае изменения или дополнения только одной статьи одного законодательного акта в наименовании акта о внесении изменений или дополнений прямо указываются статья, в которую вносятся изменения или дополнения, и соответствующий акт.

Вывод:

Статьи 10-33 *Закона АТО Гагаузии о законодательных актах* регламентируют процедуру разработки местного проекта закона, но не предусматривают ничего в отношении разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова. А процедура разработки местного закона Гагаузии не покрывает требования национального законодательства по подготовке и направлению законодательных инициатив в Парламент.

Рекомендации:

1) Внести изменения в *Закон АТО Гагаузии о законодательных актах* по процедуре разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова.

2) Внести изменения в *Закон о законодательных актах* по упрощению процедуры разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова по сравнению с остальными законодательными актами.

3) Штатные сотрудники Народного Собрания и Исполнительного комитета, и в первую очередь те, которые заняты в процессе подготовки законодательной инициативы, должны знать действующую процедуру разработки законодательной инициативы. В этой связи необходимо провести обучение сотрудников по месту работы.

3. Процедура консультирования по проектам законов и нормативных актов

3.1. Правовые основы на национальном уровне

Согласно статье 8 *Закона об административной децентрализации* процесс разработки, принятия и внесения изменений в законы или другие нормативные акты, касающиеся организации и функционирования местного публичного управления, согласуется с органами местного публичного управления. Организация согласования и координация необходимых процедур обеспечиваются Государственной канцелярией по согласованию с центральными отраслевыми органами публичного управления.

Согласно части (3) статьи 10 *Закона о местном публичном управлении* центральные органы публичного управления не могут устанавливать или возлагать на местные органы публичной власти какие-либо полномочия без предварительной оценки финансовых последствий, которые может повлечь исполнение этих полномочий, без консультации с местными органами соответствующего уровня и без обеспечения местного сообщества необходимыми финансовыми средствами.

Статьи 21-23 *Закона о законодательных актах* регламентируют процедуру консультирования законодательной инициативы (смотрите **Шаг № 11-15** из *Разработка законодательной инициативы (20 шагов)*).

Согласно статьи 8-16 *Закона о прозрачности процесса принятия решений* основными этапами обеспечения прозрачности процесса разработки решений являются:

- a) информирование общественности об инициировании разработки решения;
- b) предоставление проекта решения и сопутствующих материалов в распоряжение заинтересованных сторон;
- c) проведение консультаций с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами;
- d) рассмотрение рекомендаций граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе разработки проектов решений;
- e) информирование общественности о принятых решениях.

Условие № 1

После инициирования процесса разработки решения орган публичной власти в срок не более 15 рабочих дней размещает соответствующее объявление на официальной web-странице, незамедлительно направляет его по электронной почте заинтересованным сторонам, вывешивает его в общедоступном месте по месту своего нахождения и/или распространяет его в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации.

Условие № 2

Согласно части (2) статьи 9 *Закона о прозрачности процесса принятия решений* объявление об инициировании разработки решения должно содержать в обязательном порядке:

- a) обоснование необходимости принятия решения;
- b) предельный срок, место и порядок представления или направления рекомендаций заинтересованными сторонами;
- c) контактные данные лиц, ответственных за прием и рассмотрение рекомендаций (фамилия и имя, номер телефона, адрес электронной почты).

Условие № 3

Объявление об инициировании разработки решения может быть удалено с официальной web-страницы органа публичной власти только после принятия решения или отзыва проекта решения из процесса разработки.

Условие № 4

Орган публичной власти обеспечивает доступ к проектам решений и сопутствующим материалам путем размещения их в обязательном порядке на своей официальной web-странице, путем предоставления доступа к месту своего нахождения, а также путем направления таковых по почте или с помощью других доступных средств по просьбе заинтересованного лица.

Условие № 5

Проект решения и сопутствующие материалы размещаются на официальной web-странице ответственного органа публичной власти по меньшей мере на период приема и рассмотрения рекомендаций.

Условие № 6

Консультирование с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами обеспечивается органом публичной власти, ответственным за разработку проекта решения, посредством следующих способов: публичное обсуждение, публичные слушания, опрос общественного мнения, референдум, запрашивание мнений экспертов в соответствующей области, создание постоянных или специальных рабочих групп с участием представителей гражданского общества.

Условие № 7

Объявление об организации публичных консультаций и сопутствующие материалы публикуются не менее чем за 15 рабочих дней до окончательной доработки проекта решения.

Условие № 8

Рекомендации граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон принимаются органом публичной власти, ответственным за разработку проекта решения, в следующем порядке:

а) представленные в рамках консультаций рекомендации в устной и письменной форме – путем отражения их в оформленных надлежащим образом протоколах соответствующих заседаний;

б) полученные в индивидуальном порядке (в том числе посредством электронной почты) рекомендации в письменной форме – путем регистрации их в соответствии с законодательством.

Условие № 9

Срок представления рекомендаций по проектам решений составляет не менее 10 рабочих дней с момента обнародования объявления об инициировании разработки решения или обнародования объявления об организации публичных консультаций. По просьбе заинтересованных сторон орган публичной власти может продлить срок представления рекомендаций.

Условие № 10

Орган публичной власти формирует дело о разработке проекта решения, содержащее протоколы консультаций с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами, поступившие рекомендации и их свод. Дело о разработке проекта решения доступно всем гражданам, созданным в соответствии с законом объединениям, иным заинтересованным сторонам.

Условие № 11

Свод поступивших рекомендаций размещается на официальной web-странице органа публичной власти, вывешивается в общедоступном месте по месту его нахождения и/или распространяется в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации.

Условие № 12

Проект решения передается на рассмотрение компетентному органу вместе со сводом рекомендаций.

Условие № 13

В случае, если гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами не представлены рекомендации в установленный срок, а орган публичной власти по обоснованным причинам не считает необходимым организацию консультаций, проект решения может направляться для осуществления процедуры принятия. Причина, по которой организация публичных консультаций не представляется целесообразной, доводится до сведения общественности путем размещения информации на официальной web-странице органа публичной власти, ответственного за разработку проекта решения.

Условие № 14

В случае отзыва проекта решения из процесса разработки орган публичной власти, который инициировал процесс разработки решения, размещает на своей официальной web-странице объявление об отзыве проекта с указанием причин отзыва.

Условие № 15

Заседания в рамках органов публичной власти по принятию решений являются открытыми, за исключением предусмотренных законом случаев.

Условие № 16

Объявление о проведении открытого заседания размещается на официальной web-странице органа публичной власти, направляется по электронной почте заинтересованным сторонам, вывешивается в общедоступном месте по месту нахождения органа публичной власти и/или распространяется в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации и содержит дату, время и место проведения открытого заседания, а также его повестку дня. Объявление о проведении открытого заседания обнародуется не менее чем за три рабочих дня до проведения заседания.

Условие № 17

Органы публичной власти обеспечивают доступ к принятым решениям путем их опубликования в установленном законом порядке, размещения на официальной web-странице, вывешивания в общедоступном месте по месту своего нахождения и/или распространения в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации, а также другими установленными законом способами.

Рекомендация: Для улучшения процесса консультаций проектов законодательных и нормативных актов, необходимо соблюдать действующее законодательство центральными органами публичного управления, которые в некоторых случаях не представляют органами местного публичного управления, в том числе Гагаузии, на консультирование проекты законов и нормативных актов.

Изменение или возвращение законодательной инициативы

Согласно части (11)-(14) статьи 47 *Закона о принятии Регламента Парламента* если законодательная инициатива составлена без соблюдения технических требований, установленных регламентом и другими законодательными актами, Постоянное бюро может предложить ее авторам привести ее в соответствие с требованиями законодательства.

Если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был рассмотрен в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива становится недействительной.

Проекты законодательных актов, включенные в повестку дня пленарных заседаний Парламента, которые по истечении легислатуры вследствие очередных или досрочных выборов оставались не рассмотренными, а также проекты законов, которые были одобрены в первом чтении или подлежали голосованию в окончательном чтении, переносятся в повестку дня Парламента следующей легислатуры.

Зарегистрированные, но не включенные в повестку дня Парламента проекты законодательных актов признаются недействительными по истечении двух лет со дня их регистрации.

Утратившие актуальность, а также оставшиеся без авторов проекты законодательных актов могут быть отклонены Парламентом общим списком на основании докладов профильных комиссий.

Регистрация законодательной инициативы

Согласно статьи 48 *Закона о принятии Регламента Парламента* проекты законодательных актов и законодательные предложения регистрируются в Управлении парламентского документирования Секретариата Парламента в порядке их представления. На основании распоряжения Председателя Парламента проекты законодательных актов, отвечающие требованиям статьи 47, включаются в законодательную процедуру и распределяются для дачи заключений постоянным комиссиям, Юридическому управлению Секретариата Парламента, а в случае необходимости - Правительству, заинтересованным органам и организациям. Не позднее чем по истечении пяти рабочих дней со дня включения в законодательную процедуру проекты законодательных актов размещаются на web-сайте Парламента.

Согласно статьи 49 *Закона о принятии Регламента Парламента* Председатель Парламента передает проект законодательного акта или законодательное предложение для рассмотрения ответственной постоянной комиссии, к компетенции которой они относятся.

Процедура консультирования законодательной инициативы в Парламенте

Согласно статьи 49¹ *Закона о принятии Регламента Парламента* ответственная постоянная комиссия обеспечивает проведение с заинтересованными сторонами публичных консультаций по проектам законодательных актов и законодательным предложениям посредством организации

публичных обсуждений и слушаний, других консультационных процедур, установленных законодательством о прозрачности процесса принятия решений.

Ответственная постоянная комиссия определяет процедуру проведения консультаций по проектам законодательных актов и законодательным предложениям с учетом характера проекта, интереса заинтересованных сторон к затрагиваемому вопросу и других относящихся к делу моментов.

В случае организации публичных встреч с целью проведения консультаций ответственная постоянная комиссия устанавливает правила их организации и проведения.

С целью обеспечения прозрачности процесса принятия решений ответственная постоянная комиссия распоряжается о размещении в соответствии с законом на web-сайте Парламента свода поступивших в ходе публичных консультаций рекомендаций.

3.2. Существующая практика

Проекты законов и нормативных актов разрабатываются министерствами и другими центральными отраслевыми органами на государственном и русском языках, и соответственно в процессе консультирования их с органами АТО Гагаузии, предоставляются оба варианта проектов и информационная нота (пояснительная записка).

В соответствии с законом, законопроекты и пояснительные записки должны быть предоставлены органам власти Гагаузии для согласования (дачи отзыва) на русском языке, что как правило, не соблюдается органами центрального публичного управления.

Выводы:

Основным препятствием в согласование проектов является язык, на котором проекты направляются для согласования (дачи отзыва). Данный факт оказывается в качестве одного из главных препятствий для надлежащих согласований с органами власти АТО Гагаузии. Эксперты получили противоречивую информацию о том, на каком языке законопроекты предоставляются органам власти Гагаузии.

К сожалению, открытой статистике о том сколько законопроектов было направлено властям АТО Гагаузии, были ли все законопроекты предоставлены на русском языке, а также все ли пояснительные записки были предоставлены на русском языке, как минимум в открытом доступе.

Статистика по таким вопросам ведётся каждым автором отдельно – если ведётся.

Согласно законодательству обеспечение процесса согласования осуществляется автором проекта, который самостоятельно решает с кем нужно проконсультировать проект закона или нормативного акта.

В ходе рабочих встреч было подчеркнуто представителями АТО Гагаузии, что законопроекты не всегда доводятся до сведения властей Гагаузии.

Вывод:

Следует отметить, что Башкан является членом Правительства Республики Молдовы. Таким образом, власти АТО Гагаузии представлены на заседаниях Правительства и получают информацию по законопроектам и других нормативных актах.

Центральный орган власти отправляет проект на согласование с сопроводительным письмом в канцелярию Исполнительного Комитета АТО Гагаузии, он передается Главе (Башкану) Гагаузии, который и определяет исполнителя, то есть управление которое будет отвечать за разработку отзыва.

На местном уровне профильное управление Исполкома разрабатывает отзыв, который обсуждается на заседании Исполнительного Комитета АТО Гагаузии, утверждается и направляется в Правительство или автору проекта нормативного акта. В некоторых случаях юридическое управление также предоставляет свое мнение профильному управлению.

В соответствии с информацией, предоставленной Исполнительным комитетом в анкетах, авторы иногда направляют Исполнительному Комитету АТО Гагаузии проекты нормативных актов, однако, как правило, в установленные сроки не всегда удается подготовить и представить отзыв, так как большая часть времени тратится на перевод проекта нормативного акта с государственного языка на русский.

Экспертам также сообщили, что так как Юридическое управление Исполнительного Комитета АТО Гагаузии входит в состав Министерства юстиции, как правило, все законопроекты, за которые несет ответственность Министерство юстиции, надлежащим образом доводятся до сведения органов власти Гагаузии.

К сожалению, эксперты не смогли ознакомиться с объемом работы Народного Собрания АТО Гагаузии, касающегося остальных его функций, особенно принятия местного законодательства и решений. Для того, чтобы оценить объем работы необходимо получить статистику о том сколько законов принимает Народное Собрание ежегодно, и сколько законодательных проектов поступает из Исполнительного комитета, а также заполнение анкет позволяющие оценить другие функции.

Вывод: Другими препятствиями по соблюдению процесса согласования Исполнительным комитетом являются сроки дачи отзывов, ограниченные административные возможности Исполнительного комитета АТО Гагаузии, неоднородная практика центральных органов власти Молдовы (авторов закона).

В настоящее время Народное Собрание (Комиссии, депутаты) не участвуют в процессе подачи отзывов и консультаций по проектам законов и нормативных актов. Тем не менее, по мнению представителей Народного Собрания, Народное Собрание должно быть вовлечено в этот процесс.

Рекомендации:

1) Народному Собранию АТО Гагаузии должно быть обеспечено право быть вовлеченным в процесс согласования по законопроектам, разработанных центральными органами власти. Следовательно, информирование о проектах законодательных и нормативных актов должно стать

обычной практикой. Необходимо разработать надлежащие внутренние процедуры того, как эти проекты доводятся Исполнительным комитетом до сведения Народного Собрания. Также следует рассмотреть необходимость во внутренней процедуре предоставления заключений Народного Собрания.

2) Государственная канцелария и Секретариат Парламента должны изучить вопрос связанный с предоставлением на согласование Гагаузии законопроектов и пояснительных записок на русском языке, и в конечном итоге найти решение.

3) Следует дополнительно изучить вопрос о включении руководителей подразделений (или других представителей) Исполнительного комитета в коллегиях министерств и агенств, в рабочие группы Правительства и Парламента, созданные для разработки законопроекта.

4) Следует провести дальнейший анализ по вопросам когда / на каких этапах разработки законопроекта в Правительстве и возможно, в Парламенте должны быть проведены консультации с органами власти Гагаузии.

4. Законодательная база и систематизирование законодательства

Вывод:

Информационная база по местному законодательству в Гагаузии отсутствует. Законодательство плохо систематизировано в результате чего, даже сотрудники Исполкома не знают о существовании каких-то законов, тем более если они были приняты несколько лет назад (и это притом, что обновление (текучень) кадров Исполкома каждые четыре года составляет около 50%), либо действуют они или были признаны утратившими силу.

Веб-страница законодательства АТО Гагаузии и законодательная база данных законодательства АТО Гагаузии составлена по типу библиотеки. Трудно выяснить, какая версия законодательства является действующей. В наличии нет системы отслеживания изменений, а база данных не всегда обновляется. Это может привести к серьезным проблемам применения / выполнения законодательства.

Рекомендация:

1) Разработать и внедрить функциональную информационную базу данных местного законодательства. Примером может служить база данных, поддерживаемых Министерством Юстиции. Провести анализ потребностей и разработать желаемые технические характеристики. Соединить местную информационную базу данных законодательства с республиканскими базами данных законодательства. Эта законодательная база данных должна предоставлять возможность отслеживать законодательный процесс на всех этапах).

2) Необходимо разработать веб-страницу Народного Собрания, чтобы предоставлять общественности доступ к информации о работе Народного Собрания (встречи, повестки дня, рабочие документы Народного Собрания и его комиссий), проектах законодательных актов, находящихся на рассмотрении.

5. Вовлечение административных структур автономно-территориального образования Гагаузия в разработке законодательной инициативы

5.1. Народное Собрание АТО Гагаузии

Согласно части (1) статьи 4 Закона о Регламенте Народного Собрания Гагаузии организационная структура Народного Собрания включает:

руководство Народного Собрания (Председатель Народного Собрания и его заместители);
рабочие органы Народного Собрания (Президиум и постоянные комиссии);
аппарат Народного Собрания.

В Народном Собрании могут создаваться депутатские объединения: депутатские фракции, депутатские группы и межфракционные депутатские группы.

В соответствии со статьей 57 *Уложения АТО Гагаузии*, право законодательной инициативы в Народное Собрание Гагаузии принадлежит депутатам Народного Собрания.

Правом законодательной инициативы могут воспользоваться депутаты, как в индивидуальном порядке, так и в коллективном.

Таким образом, постоянные комиссии Народного Собрания могут быть субъектами законодательной инициативы.

Народное Собрание воспользовалось правом подачи законодательной инициативы в Парламент РМ, на протяжении этого созыва 5-6 раз.

Компетенции депутата и постоянных комиссий Народного Собрания, что касается разработки и принятия местных законов

Депутаты, наравне с постоянными комиссиями, могут быть авторами законодательных инициатив.

Также, постоянные комиссии, к компетенции которых относится рассмотрение тех или иных законодательных инициатив, обязаны представить свое экспертное заключение по ним (заключение).

Краткий процесс разработки и принятия местных законов:

1. Поступает законодательная инициатива от депутатов Народного Собрания, или Башкана Гагаузии, или Исполнительного Комитета Гагаузии.

2. Управление делами Народного Собрания проверяет наличие полного пакета документов, прилагаемых к законодательной инициативе.

Вывод:

Одна из основных проблем в подготовке законодательной инициативы, это отсутствие достаточных статистических данных, что усложняет процедуру составления технико-экономического обоснования и ведёт к недостаточно аргументам.

3. Юридическое управление осуществляет правовую экспертизу проекта нормативного акта.

4. Председатель Народного Собрания назначает комиссию, ответственную за дальнейшее продвижение законодательной инициативы.

5. Ответственная комиссия, в соответствии с процедурой, установленной Регламентом, представляет законодательную инициативу для изучения Президиуму, который принимает решение о включении вопроса об ее рассмотрении в повестку очередного заседания Народного Собрания.

Вывод:

В законодательстве не четко детализирована процедура выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом утверждения или, наоборот, не принятия.

Рекомендация:

Внести изменения в Регламенты Народного Собрания и Парламента РМ и четко детализировать процедуру выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом утверждения или, наоборот.

5.2. Глава (Башкан) АТО Гагаузии

В соответствии со статьей 57 *Уложения АТО Гагаузии*, право законодательной инициативы в Народное Собрание Гагаузии принадлежит Главе Гагаузии.

Согласно статьи 68 *Уложения АТО Гагаузии* Глава Гагаузии:

- возглавляет Исполнительный Комитет Гагаузии в соответствии с законом;
- подписывает местные законы;
- обладает правом законодательной инициативы в Народном Собрании Гагаузии и другие.

Согласно статьи 69 *Уложения АТО Гагаузии* Глава Гагаузии вправе в случае несогласия с принятым местным законом не позднее чем в десятидневный срок направить его Народному Собранию Гагаузии для пересмотра. Если Народное Собрание проголосует за местный закон повторно двумя третями голосов избранных депутатов, закон считается принятым и Глава Гагаузии подписывает его.

Процедура отправления на рассмотрение проектов законов (для отзывов и мнений) к подведомственных подразделений и учреждений Исполнительного Комитета Гагаузии - проект с сопроводительным письмом представляется в канцелярию Исполкома Гагаузии, после передается Башкану Гагаузии, который и определяет исполнителя, то есть управление которое будет отвечать за разработку отзыва.

5.3. Исполнительный Комитет АТО Гагаузии

В соответствии со статьей 57 *Уложения АТО Гагаузии*, право законодательной инициативы в Народное Собрание Гагаузии принадлежит Исполнительному Комитету Гагаузии.

Согласно части (3) статьи 4 *Закона об Исполнительном Комитете Гагаузии* в состав Исполнительного Комитета Гагаузии входят (20 членов) Глава Гагаузии, он же Председатель Исполнительного Комитета Гагаузии; первый заместитель Председателя Исполнительного Комитета Гагаузии; два заместителя Председателя Исполнительного Комитета Гагаузии; начальники управлений Гагаузии; председатели районных администраций Гагаузии; директор Научно-исследовательского центра Гагаузии им.М.В.Маруневич.

Подведомственными подразделения и учреждения Исполнительного Комитета АТО Гагаузии являются:

1. Главное управление делами Главы и Исполнительного комитета Гагаузии;
2. Главное управление строительства и инфраструктуры Гагаузии;
3. Главное управление агропромышленного комплекса Гагаузии;
4. Главное управление экономического развития Гагаузии;
5. Главное управление финансов Гагаузии;
6. Главное управление внешних связей Гагаузии;
7. Главное управление здравоохранения и социальной защиты населения Гагаузии;
8. Главное управление образования Гагаузии;
9. Главное управление по делам молодежи и спорта Гагаузии;
10. Главное управление культуры и туризма Гагаузии;
11. Главное управление налогового администрирования и контроля Гагаузии;
12. Главное управление полиции Гагаузии;
13. Главное управление юстиции Гагаузии Главное управление службы информации и безопасности Гагаузии;
14. Аппарат Администрации Комратского района;
15. Аппарат Администрации Чадыр-Лунгского района;
16. Аппарат Администрации Вулканештского района;
17. Научно-исследовательский центр Гагаузии им.М.В.Маруневич.

Роль Исполнительного Комитета АТО Гагаузии в разработке законодательной инициативы

Законодательная инициатива представляет собой внесение проекта закона/постановления в Народное Собрание Гагаузии, который:

- разрабатывается субъектом законодательной инициативы Гагаузии;
- передается на согласование внутренним и внешним заинтересованным органам;
- одобряется на заседании Исполнительного комитета Гагаузии;
- вместе с пояснительной запиской, обоснованием, заключениями и Постановлением Исполнительного комитета Гагаузии и представляется в Народное Собрание для принятия.

Если автором законодательной инициативы выступает другой субъект, Исполком должен представить свое экспертное заключение по ней (заключение).

Выводы:

1) Сам процесс законодательной инициативы не до конца урегулирован, есть пробелы в законодательстве в этом плане. Также не урегулированы сроки, в течение которых должны представляться заключения на проекты, сколько времени проект должен рассматриваться комиссиями Народного Собрания прежде чем будет внесен на рассмотрение.

2) Отсутствуют сроки представления отзывов/заключений на проекты законов, кто конкретно должен заниматься составлением подобного заключения, порядок его утверждения на заседании Исполнительного комитета Гагаузии. Не установлено, процедура согласования должна проводиться до внесения инициативы в Народное Собрание Гагаузии, или президиум Народного Собрания АТО Гагаузии сам решает кому направить на согласование уже после получения проекта от Исполкома.

3) Не урегулирована процедура внесения Исполнительным комитетом АТО Гагаузии инициатив в Народное Собрание что касается выхода с инициативой в Парламент Республики Молдова.

Рекомендация:

Внести изменения в Закон АТО Гагаузия «О Регламенте Народного Собрания Гагаузии» и Закон АТО Гагаузия «О законодательных актах» что касается выхода Исполнительного комитета АТО Гагаузии в Народное Собрание АТО Гагаузии, что касается законодательной инициативы в Парламент Республики Молдова.

5.4. Другие административные подразделения участвующие в разработке законодательных инициатив

Роль сотрудников Апарата Народного Собрания, что касается законодательных инициатив и процесса разработки и принятия местных законов:

1. *Юридическое управление* (6 человек по штатному расписанию, де факто 4) проводит в обязательном порядке правовую экспертизу законопроектов.

Юридическое управление, помимо того, что проводит правовую экспертизу законопроектов, еще и оказывает консультационную помощь субъектам законодательных инициатив, при их разработке.

Специалисты управления еще и организуют работу постоянных комиссий: подготовка материалов, оповещение депутатов, стенографирование заседаний и другое.

Два штатных сотрудника работают с комиссиями, а 4 депутата Народного Собрания получают оплату за выполнение административных функций.

Много затрачиваемых ресурсов и времени связаны с деятельностью по представительству Народного Собрания в судах. Особенно много времени это занимало в 2010-2014 годах. Таким образом, у юридического управления очень ограниченные ресурсы для того, чтобы принимать участие в процедурах подготовки законодательных инициатив.

2. В функции *Управления делами* (8 человек) входит проверка наличия перечня необходимых документов, прилагаемых к законодательной инициативе (пояснительная записка, заключения, экспертные мнения, протокол публичных слушаний и т.д.) и регистрация, в установленной форме, проекта нормативного акта.

Роль юридической службы и работников Главного управления делами Главы (Башкана) и Исполкома Гагаузии (9 человек):

Юристы Главного управления делами Главы и Исполкома АТО Гагаузии участвуют в процессе разработки законодательных инициатив, корректируя их, проверяют на соответствие действующему законодательству Республики Молдова и АТО Гагаузии.

Вывод:

У Исполнительного комитета и, особенно, у Народного Собрания АТО Гагаузии ощущается нехватка штатных сотрудников, а также наличие вакантных должностей, в то время как претендентов по объявлениям на занятые вакантные должности очень мало.

Рекомендация:

Руководители подразделений Исполнительного комитета и Народного Собрания АТО Гагаузии должны предпринимать дополнительные меры по замещению вакантных должностей.

6. Развитие потенциала в среднесрочной и долгосрочной перспективе

По информации Государственной канцелярии Республики Молдова ежегодно, постановлением Правительства утверждается государственный заказ на повышение квалификации персонала органов публичного управления для Академии Публичного Управления, куда включен и курс по разработке и координированию проектов законодательных и нормативных актов. Должностные лица со стороны Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии приглашаются на курсы, которые проводятся на государственном языке (молдавский), но по причине незнания языка уровень посещения этих курсов со стороны АТО Гагаузии низкий.

Согласно информации, предоставленной Секретариатом Парламента Республики Молдова в 2007 году были организованы стажировки для государственных служащих Народного Собрания в Юридическом управлении Парламента, касающиеся улучшения способности разработки проектов законов, коммуникации между государственными служащими Народного Собрания АТО Гагаузии и Парламента Республики Молдова.

Вывод:

Согласно опросников (анкет) приглашение штатных сотрудников Народного Собрания АТО Гагаузии на тренинги не является устоявшейся практикой. Одной из причин, по которой штатных сотрудников органов власти АТО Гагаузии не приглашают на тренинги, может быть то, что тренинги проводятся в основном на государственном языке, а не на русском.

Рекомендация:

Проанализировать сложившуюся ситуацию и предпринимать соответствующие меры по улучшению ситуации, а также организации тренингов на русском языке.

Во время запланированного экспертами Совета Европы 2-дневного тренинга для сотрудников Исполнительного комитета и секретариата Народного Собрания и при обучении на рабочем месте будут разработаны рекомендации в отношении потребностей в специализированных тренингах для сотрудников органов власти АТО Гагаузия..

Целевая группа:

- Штатные сотрудники Народного Собрания АТО Гагаузия, которые участвуют в подготовке законодательных инициатив и штатные сотрудники, которые в конечном итоге могут быть привлечены для консультаций с государственными учреждениями по проектам законодательных и других нормативных актов;

- Депутаты Народного Собрания АТО Гагаузия - занимающие оплачиваемые должности.

Темы:

- Разработка законопроектов. Юридическая терминология. Базы данных законодательства.
- Изучение государственного языка (не охватывается данным проектом Совета Европы).
- Взаимодействие в команде.
- Электронное правительство (не охватывается данным проектом Совета Европы)).
- Тренинг для сотрудников Народного Собрания по ведению работы, связанной с разработкой местного законодательства и законодательных инициатив.
- Организация публичных слушаний.

Подготовка инструкторов - подготовить группу основных сотрудников или юристов (3 человека), для обмена опытом с другими штатными сотрудниками, а также с депутатами Народного Собрания АТО Гагаузия, особенно вновь избранными.

Стажировки по юридическим вопросам для штатных сотрудников Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии в Государственной канцелярии, Секретариате Парламента Республики Молдовы.

Интенсивный тренинг по подготовке законопроектов - с акцентом на предъявляемых требованиях - требованиях Закона о законодательных актах и Закона о нормативных актах, а также Регламента Парламента Республики Молдовы.

Необходимо рассмотреть в дальнейшем возможность организовать ***интенсивные тренинги с помощью Академии Государственного Управления*** для сотрудников Исполнительного комитета и Народного Собрания. Необходимо обсудить возможность проводить тренинги на русском языке. Тренинги могут быть организованы в Кишинэу и в Комрате, в зависимости от темы и графика работы органов власти Гагаузии.

В дальнейшем эксперты дополнительно разработают вопрос связанный с тренингами для штатных сотрудников органов власти АТО Гагаузии, которые смогут быть предоставлены, в том

числе с помощью Академии Государственного Управления. Экспертами могут быть предложены темы, продолжительность, целевые группы, язык проведения тренинга, возможности финансирования.

Должны быть разработаны методология и/или инструкции (как это рекомендовано в предыдущих частях отчета) по вопросам, связанным с разработкой местного законодательства, а также разработкой законодательных инициатив и предоставлением заключений по законопроектам РМ. Они должны быть обоснованы / дополнены соответствующими тренингами для штатных сотрудников органов власти АТО Гагаузии. Данные тренинги должны относиться ко всем этапам процесса принятия местных законов и законодательных инициатив (подготовка, создание и функционирование рабочих групп; предоставление и запрос о предоставлении отзыва, публичные слушания, подписание, вступление в силу).

7. Краткое изложение выводов и рекомендаций

1 Действующее законодательство, регламентирующее законодательную инициативу Народного Собрания автономно-территориального образования Гагаузия

Выводы:

1) *Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии* регламентирует законодательную инициативу только в отношении местных законов, но не предусматривает процедуру реализации право законодательной инициативы Народным Собранием АТО Гагаузии в Парламенте Республики Молдова.

2) *Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)* и *Уложение Гагаузии* предусматривает компетенцию Народного Собрания АТО Гагаузии, по выходу с инициативой в Парламент Республики Молдова, только в случае объявления на территории Гагаузии чрезвычайного и осадного положения и о введении в указанном случае особой формы правления в целях защиты и обеспечения безопасности населения Гагаузии.

Рекомендация: Внести соответствующие изменения в *Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)*, *Уложение Гагаузии* и *Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии* в отношении права на законодательную инициативу и процедуру реализации этого права Народным Собранием АТО Гагаузии в Парламенте Республики Молдова в соответствии с статьей 73 Конституции Республики Молдова.

Данная рекомендация относится к внутренним процедурам и разделам компетенции между Народным Собранием, Главой Гагаузии и Исполнительным Комитетом.

2. Существующие методы и процедуры

Выводы:

1) Не урегулирована процедура внесения Исполнительным комитетом Гагаузии инициатив в Народное Собрание о выходе с инициативой в Парламент Республики Молдова.

2) Также не урегулированы сроки, в течение которых должны представляться заключения на проекты, сколько времени проект должен рассматриваться комиссиями Народного Собрания прежде чем будет внесен на заседание Народного Собрания.

3) В нормативных актах АТО Гагаузии не предусмотрена четкая процедура по законодательным инициативам: - как принимают решение о необходимости представить законодательную инициативу, кто отвечает на разработку проекта законодательной инициативы, как подготавливают „пояснительную записку“ и кто за это ответственен; и как законодательную инициативу представляют в Парламент Республики Молдовы.

4) В рабочих встречах были подчеркнуты трудности, с которыми сталкивается Народное Собрание по соблюдению требований процедуры Регламента Парламента Республики Молдовы. В частности касается „пояснительных записок“, из-за отсутствия достаточных статистических данных, что усложняет процедуру составления технико-экономического обоснования.

Выводы:

Было отмечено, что причины не принятия Парламентом законодательных инициатив Гагаузии не были разъяснены Народному Собранию.

В ходе рабочих встреч и в вопросниках было указано несколько причин, по которым законодательные инициативы отклоняют или не принимают. В соответствии с ответами, предоставленными Секретариатом Парламента Республики Молдовы:

Основными причинами не рассмотрения законодательных инициатив, представленных Народным Собранием АТО Гагаузии являются:

- превышение компетенции и полномочий, предусмотренных Законом об особом статусе Гагаузии

- и несоблюдение национального законодательства Республики Молдовы, в том числе Закона о законодательных актах в плане технических требованиях.

Должно быть отмечено, что политические вопросы (оценка с политической точки зрения) должны быть отделены для технических требований к законопроектам.

Рекомендации:

1) внести изменения в Закон АТО Гагаузии „О Регламенте Народного Собрания Гагаузии“, в Закон АТО Гагаузии „О законодательных актах“ что касается:

сроков подготовки законодательных инициатив, которые должны быть предусмотрены специальными процедурами;

сроков представления отзывов/заключений на проекты законов.

2) должна быть разработана инструкция и/или подготовлены необходимые поправки к Регламенту Народного Собрания, которые будут четко определять и разграничивать, по-

необходимости, компетенции Исполнительного комитета и Народного Собрания в процессе разработки и согласования законодательных инициатив.

3) четко детализировать в законодательстве процедуру выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом утверждения или, наоборот, не принятия. Наверное, проще всего прописать эту процедуру в Регламенте Народного Собрания.

4) рассмотреть необходимость создания подразделения или уполномочить/делегировать лицо, которое будет заниматься вопросами продвижения законодательных инициатив Народного Собрания, направленных в адрес Парламента Республики Молдова.

5) Парламент, в случаях отклонения законодательных инициатив, должен уведомлять Народное Собрание с сообщением причин. Конкретные механизмы должны быть согласованы между Народным Собранием и Парламентом Республики Молдова, может быть в рамках совместной рабочей группы, созданной Парламентом и Народным Собранием в октябре 2015 года;

6) У Народного Собрания должна быть возможность отслеживать свои законодательные инициативы, в течении всего периода прохождения законодательных процедур в Парламенте Республики Молдова;

7) Народное Собрание должно иметь право, закрепленное институционально, быть представленным на всех заседаниях (постоянных комиссий, рабочих групп, пленарных заседаниях), на которых обсуждаются законодательные инициативы Народного Собрания;

8) Принимая во внимание, что для Народного Собрания затруднительно соответствовать требованиям Регламента Парламента Республики Молдова в том, что касается „пояснительных записок“, Народному Собранию и Парламенту Республики Молдова необходимо обсудить вариант, который бы облегчил выполнение требований по составлению „пояснительных записок“. В этой связи, может быть проанализирован опыт других стран, касающийся пояснительных записок, которые предоставляются по проектам законов, подготовленных депутатами Парламента местных субъектов права и при необходимости могут быть введены лучшие практики ЕС.

9) Были также подняты вопросы о том, что требования к законодательным инициативам Народного Собрания также могли бы быть упрощены. Этот вопрос должен быть рассмотрен дополнительно. Тем не менее, эксперты хотели бы подчеркнуть, что исключения в этой связи если и допустимы, то должны быть очень ограниченными.

10) Разработать Руководство по подготовке законодательной инициативы, в том числе „пояснительных записок“. Руководство должны учитывать требования, установленные законодательством Республики Молдова, касающиеся законопроектов, а именно - Регламента Парламента Республики Молдова и *Закона о законодательных актах*.

Во время круглого стола 17 февраля 2016 года возникла дискуссия о том, есть ли какие либо ограничения в компетенциях / полномочиях Народного Собрания Гагаузии в отношении сфер для законодательных инициатив. Эксперты не хотели бы делать в этот момент любые оценки

/ рекомендации на данном этапе по этой теме. Эксперты отмечают, что должно быть обсуждение, выполненное на политическом уровне, чтобы разьясниться, является ли это проблемой или нет.

3 Разработка законодательной инициативы

Вывод: Закон о законодательных актах Республики Молдова не регламентируют процедуру и компетентный орган АТО Гагаузии, который может создать рабочую группу для разработки проекта законодательной инициативы со стороны Народного собрания АТО Гагаузия.

Рекомендация: Внести изменения в *Законе о законодательных актах* Республики Молдова что касается процедуры и компетентного органа АТО Гагаузии, который может образовать рабочую группу по разработки проекта законодательной инициативы со стороны Народного собрания АТО Гагаузия в Парламент Республики Молдова.

Вывод:

Статьи 10-33 *Закона АТО Гагаузии о законодательных актах* регламентируют процедуру разработки местного проекта закона, но не предусматривают ничего в отношении разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова. А процедура разработки местного закона Гагаузии не покрывает требования национального законодательства по подговке и направлению законодательных инициатив в Парламент.

Рекомендации:

1) Внести изменения в *Закон АТО Гагаузии о законодательных актах* по процедуре разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова.

2) Внести изменения в *Закон о законодательных актах* по упрощению процедуры разработки законодательной инициативы Народного Собрания АТО Гагаузии в Парламент Республики Молдова по сравнению с остальными законодательными актами.

3) Штатные сотрудники Народного Собрания и Исполнительного комитета, и в первую очередь те, которые заняты в процессе подготовки законодательной инициативы, должны знать действующую процедуру разработки законодательной инициативы. В этой связи необходимо провести обучение сотрудников по месту работы.

4. Процедура консультирования по проектам законов и нормативных актов

Рекомендация: Для улучшения процесса консультаций проектов законодательных и нормативных актов, необходимо соблюдать действующее законодательство центральными органами публичного управления, которые в некоторых случаях не представляют органами местного публичного управления, в том числе Гагаузии, на консультирование проекты законов и нормативных актов.

5. Существующая практика

Выводы:

Основным препятствием в согласование проектов является язык, на котором проекты направляются для согласования (дачи отзыва). Данный факт оказывается в качестве одного из главных препятствий для надлежащих согласований с органами власти АТО Гагаузии. Эксперты получили противоречивую информацию о том, на каком языке законопроекты предоставляются органам власти Гагаузии.

К сожалению, открытой статистике о том сколько законопроектов было направлено властям АТО Гагаузии, были ли все законопроекты предоставлены на русском языке, а также все ли пояснительные записки были предоставлены на русском языке, как минимум в открытом доступе.

Статистика по таким вопросам ведётся каждым автором отдельно – если ведётся.

В настоящее время Народное Собрание (Комиссии, депутаты) не участвуют в процессе подачи отзывов и консультации по проектам законов и нормативных актов. Тем не менее, по мнению представителей Народного Собрания, эти задачи следует считать важными задачами Народного Собрания.

Следует отметить, что Башкан является членом Правительства Республики Молдовы. Таким образом, власти АТО Гагаузии представлены на заседаниях Правительства и получают информацию по законопроектам и других нормативных актах.

Другими препятствиями по соблюдению процесса согласования Исполнительным комитетом являются сроки дачи отзывов, ограниченные административные возможности Исполнительного комитета АТО Гагаузии, неоднородная практика центральных органов власти Молдовы (авторов закона).

Рекомендации:

1) Народному Собранию АТО Гагаузии должно/может быть обеспечено право быть вовлеченным в процесс согласования по законопроектам, разработанных центральными органами власти. Следовательно, информирование о проектах законодательных и нормативных актов должно стать обычной практикой. Необходимо разработать надлежащие внутренние процедуры того, как эти проекты доводятся Исполнительным комитетом до сведения Народного Собрания. Также следует рассмотреть необходимость во внутренней процедуре предоставления заключений Народного Собрания;

2) Государственной канцеларии и Секретариату Парламента следует изучить вопрос связанный с предоставлением на согласование Гагаузии законопроектов и пояснительных записок на русском языке, и в конечном итоге найти решение – до изучения местными служащими на должном уровне государственного языка Республики Молдова.

3) Следует дополнительно изучить вопрос о включении руководителей подразделений (или других представителей) Исполнительного комитета в коллегии министерств и агенств, в рабочие группы Правительства и Парламента, созданные для разработки законопроекта.

4) Следует провести дальнейший анализ по вопросам, когда/на каких этапах разработки законопроекта в Правительстве и возможно, в Парламенте должны быть проведены консультации с органами власти Гагаузии.

6. Законодательная база и систематизирование законодательства

Вывод:

Информационная база по местному законодательству в Гагаузии отсутствует. Законодательство плохо систематизировано в результате чего, даже сотрудники Исполкома не знают о существовании каких-то законов, тем более если они были приняты несколько лет назад (и это притом, что обновление (текучень) кадров Исполкома каждые четыре года составляет около 50%), либо действуют они или были признаны утратившими силу.

Веб-страница законодательства АТО Гагаузии и законодательная база данных законодательства АТО Гагаузии составлена по типу библиотеки. Трудно выяснить, какая версия законодательства является действующей. В наличии нет системы отслеживания изменений, а база данных не всегда обновляется. Это может привести к серьезным проблемам применения / выполнения законодательства.

Рекомендация:

1) Разработать и внедрить функциональную информационную базу данных местного законодательства. Примером может служить база данных, поддерживаемых Министерством Юстиции. Провести анализ потребностей и разработать желаемые технические характеристики. Соединить местную информационную базу данных законодательства с республиканскими базами данных законодательства.

2) Необходимо разработать веб-страницу Народного Собрания, чтобы предоставлять общественности доступ к информации о работе Народного Собрания (встречи, повестки дня, рабочие документы Народного Собрания и его комитетов), проектах законодательных актов, находящихся на рассмотрении (эта законодательная база данных должна предоставлять возможность отслеживать законодательный процесс на всех этапах).

7. Вовлечение административных структур автономно-территориального образования Гагаузия в разработке законодательной инициативы

Народное Собрание АТО Гагаузии

Вывод:

Одна из основных проблем в подготовке законодательной инициативы, это отсутствие достаточных статистических данных, что усложняет процедуру составления технико-экономического обоснования и ведёт к недостаточно аргументам.

Вывод:

В законодательстве не четко детализирована процедура выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом утверждения или, наоборот, не принятия.

Рекомендация:

Внести изменения в Регламенты Народного Собрания и Парламента РМ и четко детализировать процедуру выдвижения законодательной инициативы от Народного Собрания, начиная с момента ее составления и, завершая, периодом утверждения или, наоборот, не принятия.

Исполнительный Комитет АТО Гагаузии

Вывод:

1) Сам процесс законодательной инициативы не до конца урегулирован, есть пробелы в законодательстве в этом плане. Также не урегулированы сроки, в течение которых должны представляться заключения на проекты, сколько времени проект должен рассматриваться комиссиями Народного Собрания прежде чем будет внесен на рассмотрение.

2) Отсутствуют сроки представления отзывов/заключений на проекты законов, кто конкретно должен заниматься составлением подобного заключения, порядок его утверждения на заседании Исполнительного комитета Гагаузии. Не установлена законодательно процедура согласования до внесения инициативы в Народное Собрание Гагаузии, или президиум Народного Собрания АТО Гагаузии сам решает кому направить на согласование уже после получения проекта от Исполкома.

3) Не урегулирована процедура внесения Исполнительным комитетом АТО Гагаузии инициатив в Народное Собрание что касается выхода с инициативой в Парламент Республики Молдова.

Рекомендация:

Внести изменения в Закон АТО Гагаузия «О Регламенте Народного Собрания Гагаузии» и Закон АТО Гагаузия «О законодательных актах» по инициированию Исполнительным комитетом АТО Гагаузии в Народном Собрание АТО Гагаузии законодательных инициатив для выдвижения в Парламент Республики Молдова.

Другие административные подразделения участвующие в разработке законодательных инициатив

Вывод:

У Исполнительного комитета и, особенно, у Народного Собрания АТО Гагаузии ощущается нехватка штатных сотрудников, а также наличие вакантных должностей, в то время как претендентов по объявлениям на занятые вакантные должности очень мало.

Рекомендация:

Руководители подразделений Исполнительного комитета и Народного Собрания АТО Гагаузии должны предпринимать дополнительные меры по замещению вакантных должностей.

8. Развитие потенциала в среднесрочной и долгосрочной перспективе

Вывод:

Согласно опросников (анкет) приглашение штатных сотрудников Народного Собрания АТО Гагаузии на тренинги не является устоявшейся практикой. Одной из причин, по которой штатных сотрудников органов власти АТО Гагаузии не приглашают на тренинги, может быть то, что тренинги проводятся в основном на государственном языке, а не на русском.

Рекомендация:

Проанализировать сложившуюся ситуацию и предпринимать соответствующие меры по улучшению ситуации, а также организации тренингов на русском языке.

Эксперты предлагают разработать подробный план тренингов на среднесрочный и долгосрочный период. План может быть принят властями Гагаузии и представлен для внедрения для организаций доноров.

Предварительные предложения по поводу плана тренингов:

Целевая группа:

- Штатные сотрудники Народного Собрания АТО Гагаузия, которые участвуют в подготовке законодательных инициатив и штатные сотрудники, которые в конечном итоге могут быть привлечены для консультаций с государственными учреждениями по проектам законодательных и других нормативных актов;

- Депутаты Народного Собрания АТО Гагаузия - занимающие оплачиваемые должности.

Темы:

- Разработка законопроектов.
- Юридическая терминология.
- Базы данных законодательства.
- Изучение государственного языка (не охватывается данным проектом Совета Европы).
- Взаимодействие в команде.
- Электронное правительство (не охватывается данным проектом Совета Европы)).
- Тренинг для сотрудников Народного Собрания по ведению работы, связанной с разработкой местного законодательства и законодательных инициатив.
- Организация публичных слушаний.

Возможные формы внедрения:

Подготовка инструкторов - подготовить группу основных сотрудников или юристов (3 человека), для обмена опытом с другими штатными сотрудниками, а также с депутатами Народного Собрания АТО Гагаузия, особенно вновь избранными.

Стажировки по юридическим вопросам для штатных сотрудников Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии в Государственной канцелярии, Секретариате Парламента Республики Молдовы.

Интенсивный тренинг по подготовке законопроектов - с акцентом на предъявляемых требованиях - требованиях Закона о законодательных актах и Закона о нормативных актах, а также Регламента Парламента Республики Молдовы.

Необходимо рассмотреть в дальнейшем возможность организовать **интенсивные тренинги с помощью Академии Государственного Управления** для сотрудников Исполнительного комитета и Народного Собрания. Необходимо обсудить возможность проводить тренинги на русском языке. Тренинги могут быть организованы в Кишинэу и в Комрате, в зависимости от темы и графика работы органов власти Гагаузии.

Библиография

Республиканские законы

1. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года.
2. Закон о принятии Регламента Парламента № 797 от 2 апреля 1996 года.
3. Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344 от 23 декабря 1994 года.
4. Закон о Правительстве № 64 от 31 мая 1990 года.
5. Закон о законодательных актах № 780 от 27 декабря 2001 года.
6. Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317 от 18 июля 2003 года.
7. Закон о прозрачности процесса принятия решений № 239 от 13 ноября 2008 года.
8. Закон об административной децентрализации № 435 от 28 декабря 2006 года.
9. Закон о местном публичном управлении № 436 от 28 декабря 2006 года.

Местные законы

10. Уложение Гагаузии № 28-XXX/I от 5 июня 1998.
11. Закон о Регламенте Народного Собрания Гагаузии № 2-I/V от 21 декабря 2012 года.
12. Закон об Исполнительном Комитете Гагаузии № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 года.
13. Закон АТО Гагаузии о законодательных актах №37-XIV/III от 28 июля 2005 года.

Другие источники

14. Анкеты и дополнительные вопросы (опросники) от Народного Собрания АТО Гагаузия;
15. Анкеты и дополнительные вопросы (опросники) от Исполнительного комитета АТО Гагаузия.
16. Опросник от Секретариата Парламента Республики Молдова.
17. Опросник от Государственной канцелярии Республики Молдова.
18. Исследование, Молодежный Центр "Пилигрим - Демо" в Гагаузии "Освоение статуса Автономии Гагауз ЕРИ: Вызовы и перспективы", июнь 2015 года.