



05.02.2014, ora 08.00

**RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 05.02.2014.**

Domnului Iurie LEANCĂ,  
Prim-ministru al Republicii Moldova

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia președintelui CNP, în baza consultărilor cu coordonatorii grupurilor de lucru ale CNP și cu membrii CNP, în privința unor proiecte de legi și acte normative de pe ordinea de zi ([OZ](#)) a [Cabinetului de Miniștri din 05.02.2014](#).

Mai jos, ne referim la chestiunile care, în opinia noastră, trebuie aduse la cunoștința Prim-ministrului pentru că au o importanță majoră și CNP are observații vizavi de conținutul (secțiunea 1)) și procedura de adoptare (secțiunea 2)).

**1) OPINIA CU REFERIRE LA SUBIECTELE DIN OZ LA CAPITOLUL CONȚINUTULUI OBIECTULUI DE REGLEMENTARE:**

**1.1. Subiectul 2. Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la actele normative**

**Venim cu un șir de propuneri și recomandări pentru îmbunătățirea proiectului.**

Opinia este elaborată în baza Studiului CNP: Rezolvarea curențelor transparenței decizionale a Guvernului Republicii Moldova (decembrie 2013).<sup>1</sup>

**1. Eliminarea inconsistențelor privind noțiunile de “evaluare ex-ante”, “ evaluare ex-post”, “impactul de reglementare”, “monitorizarea impactului actului normativ”**

1.1 La art.2(d) *Analiza ex-ante* – prima etapă a procesului decizional, care presupune definirea problemei cu identificarea cauzelor și efectelor, stabilirea obiectivului, identificarea eventualelor opțiuni de soluționare a problemei și de atingere a obiectivului, analiza efectelor normative, fiscale, administrative, economice, sociale, sau consecințelor asupra sărăciei și mediului ale acestor opțiuni și compararea opțiunilor în baza criteriilor obiective până la aprobarea deciziei.<sup>2</sup>

1.2 La art.2(d)-1 *Analiza ex-post* – analiza rezultatelor reale ale implementării unui act normativ care permite de a obține informații cu privire la implementarea actului normativ, atingerea obiectivelor stabilite, impactul asupra societății în general sau asupra anumitor grupuri, sectoare sau domenii specifice în particular, factorii de succes sau eșec în procesul de implementare. Evaluarea ex post permite autorităților publice de a lua decizii vizavi de continuarea, modificarea sau abrogarea actului normativ supus evaluării.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <http://www.cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/general/item/1864-rezolvarea-caren%C8%9Belor-transparen%C8%9Bei-decizionale-a-guvernului-republicii-moldova>

<sup>2</sup> Sursa: [Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice](#), Guvernul Republicii Moldova

<sup>3</sup> Sursa: [Ghid metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice](#), Guvernul Republicii Moldova

1.3 La art.2(e) *analiza impactului de reglementare* – o formă de analiză ex-ante a impactului actului normativ asupra activității de întreprinzător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor, asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare, efectuată pentru a concluziona despre necesitatea și justificarea adoptării actului normativ.<sup>4</sup>

1.4 La art. 2(f) *monitorizarea impactului actului normativ* – analiza realizată după implementarea actului normativ (ex-post) în scopul identificării efectelor produse din urma adoptării actului normativ, inclusiv impactul normativ, bugetar și social-economic, a gradului de executare (de acțiune) al acestuia, a faptului dacă obiectivele și/sau scopul actului au fost îndeplinite, dacă au apărut careva consecințe neprevăzute sau negative, precum și în scopul elaborării recomandărilor privind modalitatea de remediere a consecințelor negative.<sup>5</sup>

1.5 La art. 72 (4) Realizarea procedurii de monitorizare a impactului actului normativ revine organului care a adoptat hotărârea privind aprobarea actul normativ și organului care a adoptat hotărârea privind punerea în aplicare a actului normativ. Autoritățile date vor elabora anual programele de monitorizare a implementării actelor normative adoptate.

1.6 La art. 72(2) se va modifica ultima propoziție prin substituie, mecanismul de monitorizare a procesului de implementare a actelor normative adoptate de Guvern este stabilit de acesta, iar pentru actele normative adoptate de autoritățile autonome sau Parlament – de către ultimul.

## 2. Consolidarea autonomiei legislativ-normative a unităților teritoriale autonome cu statut juridic special

### **Opinia detaliată și argumentată pe marginea subiectului dat o veți găsi în Anexă 1.**

2.1 La art.6(2) În domeniile de competență exclusivă a unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, prevăzute de art. 12(2) a legii nr. 344, actele normative adoptate de Adunarea Populară și Bașkanul UTA Găgăuzia sunt subsidiare actelor normative adoptate de Parlament și prioritare actelor normative adoptate de Guvern. Actele normative ale Adunării Populare și Bașkanului UTA Găgăuzia intră în vigoare în timp de 30 de zile de la data adoptării, dacă Cancelaria de stat nu inițiază procedura de verificare a legalității acestora în conformitate cu legea privind statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia.

2.3 La art. 17 se va completa cu (3) Adunarea Populară și Bașkanul UTA Găgăuzia pot contesta legalitatea și încălcarea principiului de autonomie de actele normative adoptate de Guvern și autoritățile publice centrale în domeniile de competență exclusivă a autonomiei.

## 3. Asigurarea transparenței în elaborarea și adoptarea actului normativ

3.1 La art.15(2) completare cu d) adoptării poziției Guvernului prin intermediul avizului la inițiativa legislativă a deputatului în Parlament. (punctul d) devine e))

3.2 La art. 24 se completează cu (5) Decizia privind inițierea investigațiilor științifice, termenii relevanți și persoana responsabilă pentru implementarea deciziei se anunță pe pagină electronică a autorităților publice responsabile.

<sup>4</sup> Sursa: Legea Nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

<sup>5</sup> Sursa: Hotărârea Nr. 1181 din 22.12.2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației.

3.3 La art. 24 se completează cu (6) Rezultatele investigației științifice sub forma de concluzii formulate și Decizia organului responsabil privind necesitatea elaborării actului normativ, inclusiv lista informațiilor, cercetărilor și rapoartelor, se publică pe pagina electronică a autorității responsabile în termen de 10 zile după încheierea acestei etape. Informația relevantă pentru examinarea necesității adoptării actului normativ face obiectul legii cu privire la accesul la informație.

3.4 La art. 25 se completează cu (4) Decizia privind inițierea analizei ex-ante, termenii relevanți și persoana responsabilă pentru implementarea deciziei se anunță pe pagină electronică a autorității publice responsabile.

3.5 La art. 25 se completează cu (5) Rezultatele analizei ex-ante sub forma de raport și concluzii formulate, precum și decizia organului responsabil privind necesitatea elaborării actului normativ, inclusiv lista informațiilor, cercetărilor și rapoartelor, se publică pe pagina electronică a autorității responsabile în termen de 10 zile după încheierea acestei etape. Informația relevantă pentru examinarea necesității adoptării actului normativ face obiectul legii cu privire la accesul la informație.

3.6 La art. 27 se completează cu (2) Decizia privind inițierea elaborării actului normativ, termenii relevanți și persoana responsabilă pentru implementarea deciziei se anunță pe pagină electronică a autorității publice responsabile.

3.7 La art. 33 (3) recomandăm excluderea sintagmei “Consultarea publică se sistează pe perioada electorală, cu excepția proceselor de consultare inițiate pînă la lansarea campaniei electorale”, pentru a evita luarea deciziilor și aprobarea actelor normative în perioada electorală care pot interveni în domeniul alegerilor (înregistrarea candidaților, finanțarea campaniei, formațiunile politice, reflectarea campaniei în mass media, desfășurarea votului, etc.), distorsiona informația, denatura competiția sau oferi avantaje unor candidați electorali.

3.8 La art. 33(3) propunem redacția nouă “Proiectele de acte normative elaborate de către deputați în Parlament și transmise spre avizare Guvernului respectă integral procedura de transparență în elaborare și adoptare”.

3.9 La art. 34 (1) se propune redacția nouă “Proiectul de act normativ elaborat de deputații în parlament se avizează conform procedurilor standarde de elaborare și adoptare a actelor normative și prevederilor Regulamentului Parlamentului”.

3.10 La art.34 (2) se completează cu termenii de consultare publică: publicarea proiectului de act normativ și a tuturor documentelor aferente, organizarea dezbaterilor publice prin intermediul discuțiilor în cadrul unor mese rotunde, publicarea proiectului în redacție actualizată și a tabelului de divergențe, care se desfășoară în baza Legii privind transparența în procesul decizională și a Regulamentului privind organizarea consultărilor publice.

3.11 La art. 35 (1) se completează cu “Expertiza de specialitate, prevăzută în art. 35-38 se realizează ca parte componentă a procedurii de avizare, după necesitate rezervînd un termen suplimentar conform prevederilor legii date”.

3.12 La art. art. 40 se completează cu (4) “Proiectul actului normativ în redacție finală, decizia organului responsabil privind finalizarea elaborării proiectului, inclusiv lista informațiilor, cercetărilor și rapoartelor, tabelele de divergență și alte informații relevante se publică pe pagina electronică a autorității responsabile în termen de 5 zile după încheierea acestei etape. Autoritatea responsabilă va asigura identificarea facilă a actelor normative prin utilizarea unui cod unic la publicarea materialelor privind toate etapele de elaborare și aprobare a actului normativ pe pagină electronică a autorității responsabile”.

3.13 Se completează cu art. 41(2) Autoritatea responsabilă pentru adoptarea actului normativ, în termen de 5 zile după recepționarea proiectului de la autoritatea responsabilă pentru elaborarea acestuia, publică pe pagina sa electronică proiectele de acte normative și întregul dosar de însoțire, asigurând identificarea unică și facilă a acestora de către părțile interesate.

3.14 Se completează cu art. 41(3) Autoritatea responsabilă pentru adoptarea actului normativ, în termen de 3 zile de la adoptarea acestuia, publică redacția finală a actului normativ și întregul dosar de însoțire pe pagina sa electronică, asigurând identificarea unică și facilă a acestuia de către părțile interesate.

3.15 Se completează cu art. 41(4) Autoritatea responsabilă pentru asigurarea implementării prevederilor art. 41 în cazul actelor normative adoptate de Cabinetul de Miniștri este Cancelaria de Stat.

3.16 Se completează cu art. 41(5) Autoritatea responsabilă pentru asigurarea implementării prevederilor art. 41 în cazul actelor normative adoptate de Parlament este aparatul Parlamentului.

3.17 Se completează cu art. 41(6) Președintele comisiei parlamentare permanente responsabile de examinarea proiectului actului normativ supraveghează publicarea redacțiilor intermediare ale proiectului după examinare în cadrul comisiei, după prima lectură și, după caz, după fiecare lectură următoare. Autoritatea responsabilă pentru asigurarea implementării prevederilor art. 41 în cazul comisiilor permanente este aparatul Parlamentului. Redacțiile intermediare, inclusiv întregul dosar de însoțire și procesele verbale aferente discuțiilor pe marginea proiectului actului normativ, se publică pe pagina electronică a Parlamentului, asigurând identificarea unică și facilă a acestora de către părțile interesate.

3.18 La anexa nr. 1 Nota informativă la proiectul de act normativ se va completa cu informația privind identificarea unică prin codificare a actului normativ pe tot parcursul de inițiere, elaborare și adoptare a actului.

#### 4. Consolidarea doctrinei de interpretare a actului normativ

4.1 Modificarea art. 68(4) La interpretarea actului normativ se ține cont de intenția, obiectivul și justificarea adoptării actului, care se conțin în nota informativă și dosarul de materiale care a însoțit proiectul de act normativ la etapa de elaborare și adoptare.

4.2 Modificarea art. 68(2) prin substituie Prin interpretare se înțelege lămurirea sensului normei de drept pentru a oferi soluții juridice de aplicare.

**1.2. Subiectul 3. Cu privire la modificarea anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.583 din 26 mai 2006**  
(statutul executării pedepsei de către condamnați)

**Nu susținem excluderea integrală a Comitetului pentru plângeri.** Reiterăm dezaprobarea excluderii din Codul de executare a Comitetului pentru plângeri în calitate de organ autonom de examinare a plângerilor privind condițiile și sancțiunile aplicate în locurile de detenție.

Intenția: Excluderea definitivă a Comitetului pentru plângeri în calitate de organ colegial autonom responsabil de examinarea unor categorii de plângeri privind condițiile și sancțiunile disciplinare aplicate în cadrul instituțiilor de detenție preventivă și de executare a pedepselor penale.

Adoptarea acestei hotărâri desființează definitiv funcționarea unui organ (gândit inițial autonom și independent de administrația instituției de executare) autonom de examinare a plângerilor din partea deținuților și condamnaților privind condițiile de detenție și aplicarea sancțiunilor de către administrația locurilor de detenție. Efectul advers al acestei decizii se resimte imediat asupra a peste 6-7 mii de persoane care se află în izolatoarele de detenție preventivă și în instituțiile penitenciare. În opinia noastră, decizia dată preferă să ignore lipsa unui mecanism accesibil și autonom de examinare a plângerilor.

Decizia dată rezervă incorect examinarea plângerilor spre administrația instituțiilor de detenție și spre procuratura generală. Examinarea plângerilor de către administrația instituției de detenție este disqualificată pe motiv că nu îndeplinește cerințele de un organ autonom și independent, se revigorează de fapt conflictul de interese instituțional. Examinarea plângerilor de către procuratura contravine nu doar practicii europene privind atribuțiile procuraturii ca organ responsabil de urmărirea penală, se constată chiar un conflict de interese instituțional prin cumulare a două funcții incompatibile (susținerea învinuirii și apărarea drepturilor condamnaților), dar și contravine prevederilor Concepției de reformare a procuraturii inițiate de Ministerul Justiției și Procuratura generală (se află în examinare în cadrul Parlamentului).

Se cunosc cazurile multiple de încălcare a condițiilor individuale de detenție și aplicarea incorectă a sancțiunilor disciplinare de către administrația instituțiilor de detenție. Deținuții de facto și de jure sunt lipsiți de acces la justiție pre-judiciară cu privire la aceste încălcări, procedura judiciară fiind îngreunată din cauza accesului dificil la asistența juridică. Astfel, problema există și este una de amploare. Practica europeană la acest capitol<sup>6</sup> promovează înființarea organelor autonome și independente pe lângă instituțiile de detenție și de executare a condamnărilor pentru examinarea plângerilor menționate. Aceste organe autonome activează sub autoritatea, cu suportul logistic și financiar al Ministerului Justiției fiind compuși din magistrați, procurori și reprezentanți ai societății civile din grupurile profesionale. Acest organ judiciar asigură accesul facil la deplângerea încălcărilor, rezolvarea rapidă și necostisitoare a disputelor dintre deținuții sau condamnații și administrația, și reduce costurile de administrare a justiției în locurile de executare a sancțiunilor penale.

<sup>6</sup> A se vedea experiența Olandei, Germaniei, Cehiei, etc

### **1.3. Subiectul 14. Cu privire la abrogarea unor hotărâri ale Guvernului**

**Nu susținem desființarea Comisiei interdepartamentale de control pentru asigurarea securității asistenței farmaceutice și contracararea importului ilicit de medicamente.** Aducem argumente că obiectivele Comisiei nu au fost atinse, sarcinile principale de activitate rămân în continuare relevante pentru sănătatea publică și securitatea națională, și funcțiile de monitorizare, coordonare, analiză, elaborare a unor propuneri legislative și mecanisme de implementare nu sunt asigurate de nici o altă structură din domeniu. Recomandăm actualizarea componenței Comisiei și revigorarea activității acesteia.

Comisia interdepartamentală a fost creată în scopul supravegherii și perfecționării activităților orientate spre asigurarea la nivel național a accesului populației la medicamente eficiente, inofensive și de bună calitate, precum și pentru neadmiterea importului ilicit de medicamente. Problema rămîne în continuare relevantă, și este reflectată în Directiva Uniunii Europene 2011/62/UE, care denotă că are loc o creștere alarmantă a numărului de medicamente detectate care sunt falsificate în ceea ce privește identitatea, istoricul sau sursa acestora. Aceste medicamente conțin de obicei ingrediente inferioare standardelor sau falsificate, sau ingredientele care includ substanțe active lipsesc sau există în doze incorecte, prezentând astfel o amenințare importantă pentru sănătatea publică și securitatea națională.

În sarcina Comisiei au fost puse unele funcții importante care nu au fost pe deplin realizate și rămîn în continuare actuale, inclusiv

- monitorizarea activităților desfășurate de serviciile cu competențe și responsabilități în domeniul importului, producerii, scoaterii pe piață și comercializării medicamentelor și asigurării calității asistenței cu medicamente acordate populației;
- studierea experienței internaționale de prevenire a importului și comercializării ilicite de medicamente;
- elaborarea și înaintarea unor propuneri de modificare a legislației privind controlul asupra combaterii importului și comercializării ilicite de medicamente;
- evaluarea datelor statistice privind circulația și utilizarea medicamentelor la intern;
- elaborarea, în comun cu ministerele și departamentele interesate, a planurilor de activitate și a măsurilor orientate spre prevenirea importului ilicit, falsificării și comercializării medicamentelor contrafăcute;
- coordonarea activității respective și cooperarea cu organizațiile non-guvernamentale și asociațiile obștești;
- elaborarea mecanismelor de realizare a normativelor adoptate.

În special, rapoartele de evaluare a fenomenului falsificării medicamentelor, datele statistice și un plan de acțiuni clar pentru contracararea acestui fenomen deocamdată lipsesc. Un șir de instituții publice au atribuții și responsabilități în domeniu, dar nici una nu asigură întreg spectrul funcțiilor menționate mai sus și nu este poziționată pentru a asigura coordonarea activităților Ministerului Sănătății, Agenției Medicamentului, Serviciului Vamal, Inspectoratului Fiscal și organelor de forță în domeniul securității farmaceutice.

De exemplu, Agenția Medicamentului este responsabilă pentru autorizarea medicamentelor, supravegherea calității, controlul asupra activității farmaceutice, monitorizarea pieței medicamentelor, inclusiv a calității acestora, și contribuirea la armonizarea legislației în domeniul medicamentului cu aquis-ul comunitar, dar nu are rolul de monitorizare a activităților operative, coordonare a activității unui șir de actori ce ține de combaterea importului și comercializării ilicite de medicamente, sau elaborare a unor planuri de activitate interdepartamentale.

Astfel, considerăm oportună menținerea Comisiei interdepartamentale, și actualizarea membrilor acesteia pentru a include reprezentanții următoarelor instituții:



Ministerul Sănătății  
Agenția Medicamentului  
Ministerul Afacerilor Interne  
Inspectoratul General de Poliție  
Poliția de Frontieră  
Serviciul Vamal  
Serviciul Informații și Securitate  
Centrul Național Anticorupție  
Ministerul Economiei  
Inspectoratul Fiscal Principal de Stat  
Agenția pentru protecția consumatorilor  
Asociațiile obștești profesionale în domeniu

## **2) CONSTATĂRI CU PRIVIRE LA NEÎNCADRAREA DEPLINĂ A UNOR PROIECTE DE REGLEMENTĂRI ÎN PROCEDURA DE TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ**

Atenționăm că unele proiecte de legi sau proiecte de acte normative nu sunt supuse integral procedurii de consultare conform cerințelor [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217 din 05.12.2008 și [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010.

Pentru [\(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 05.02.2014](#) o serie de proiecte de legi și acte normative *nu s-au încadrat* în cerințele procedurii de transparență decizională.

### ***2.1 neîncadrarea proiectelor de acte legislative și normative:***

- 1) Nr 8. [Pentru aprobarea Acordului dintre Ministerul Apărării al Republicii Moldova și Ministerul Apărării Naționale din România privind protecția reciprocă a informațiilor clasificate militare schimbate, semnat la București la 2 decembrie 2013](#) dl V.Marinuța
- 2) Nr 9. [Pentru aprobarea Protocolului dintre Ministerul Apărării al Republicii Moldova și Ministerul Apărării Naționale din România privind cooperarea în domeniul învățămîntului militar, semnat la București la 2 decembrie 2013](#) dl V.Marinuța
- 3) Nr 13 [Cu privire la modificarea destinației unor terenuri](#) dl A.Ghilaș

**Stimate Dle Prim-ministru, prin acest mesaj CNP își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, avînd ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.**

Cu considerațiune,

Din partea Consiliului Național pentru Participare (CNP),

Sergiu Ostaf, Președintele CNP

## Anexa 1

Opinia detaliată cu privire la unele prevederi ale **Subiectul 2. Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la actele normative** care afectează autonomia normativă a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia

Мнение Исполнительного директора Пилигрим-Демо относительно вопроса № 2 «Pentru aprobare proiectului de lege cu privire la acele normative», включённого в повестку заседания Правительства РМ от 5 февраля 2014 г.

Ниже мы отражаем вопрос особого правового статуса Автономно Территориального Образования Гагаузия (Гагауз Ери) (далее АТО Гагаузия) и нормативных актов центральных органов власти Гагаузии, и местных законов Народного Собрания Гагаузии (далее НСГ) в частности.

Считаем, что Правительству РМ необходимо повременить с рассмотрением данного вопроса и вернуть Проект закона о нормативных актах (далее Проект закона) на доработку в Министерство Юстиций Республики Молдова в связи с тем. Этот законопроект, также как и Законы РМ № 780-XV «О законодательных актах» от 27 декабря 2001 г. (далее Закон № 780) и № 317-XV «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» от 18 июля 2003 г. (далее Закон № 317), которые будут отменены в результате принятия в результате его принятия, не учитывает положения Закона РМ № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 г. (далее Закон № 344), чем нарушает полномочия далее АТО Гагаузия в части самостоятельного регулирования вопросов политического, экономического и культурного развития.

Согласно части 2 статьи 1 Закона № 344 «Гагаузия в пределах своей компетенции САМОСТОЯТЕЛЬНО решает вопросы политического, экономического и культурного развития в интересах всего населения». Для осуществления данных полномочий часть 2 статьи 12 Закона № 344 наделяет Народное Собрание Гагаузии (НСГ) компетенцией принимать МЕСТНЫЕ ЗАКОНЫ в области:

- a) науки, культуры, образования;
- b) жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства;
- c) здравоохранения, физической культуры и спорта;
- d) местной бюджетно-финансовой и налоговой деятельности;
- e) экономики и экологии;
- f) трудовых отношений и социального обеспечения.

САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ решение вопросов политического, экономического и культурного развития автономии возможно исключительно через принятие нормативных актов, СВМОСТОЯТЕЛЬНО регулирующих сферы, относящиеся к компетенции АТО Гагаузия. Исходя из этого, законодательная функция НСГ является ключевой в осуществлении автономией права, предусмотренного в части 2 статью 1 Закона № 344 и реализации её особого правового статуса. Часть 1 статьи 17 Проекта закона предусматривает, что «органы власти административно-территориальных единиц с особым правовым статусом принимают нормативные акты...»<sup>7</sup>. Проект закона не учитывает, что органы власти АТО Гагаузия состоят из НСГ, Главы (Башкана) Гагаузии и Исполнительного Комитета Гагаузии (ИКГ), принимающих нормативные акты, отличающихся по юридической силе, и находящихся в определённой иерархии друг к другу. В категориях нормативных актов, прописанных в Проекте закона мы не находим такой категории как МЕСТНЫЕ ЗАКОНЫ и ПОСТАНОВЛЕНИЯ НСГ, а соответственно и их места в иерархии нормативных актов Республики Молдова. Часть 2 статьи 17 Проекта закона гласит: «при принятии, утверждении или издании нормативных актов органов власти административно-территориальных единиц с особым правовым статусом учитывается принцип их подчинённости к актам более высокого уровня». Согласно Проекта закона к актами более высокого уровня по отношению к нормативным актам органов власти

<sup>7</sup> АТО Гагаузия относится к административно-территориальной единице с особым правовым статусом.



административно-территориальных единиц с особым правовым статусом являются нормативные акты центральных органов власти Республики Молдова (Парламента, Правительства, Министерств, Департаментов и т.д.). Исходя из этого, можно сделать вывод, что Проект закона определяют, что решения, принимаемые органами власти АТО Гагаузия, в том числе МЕСТНЫЕ ЗАКОНЫ НСГ являются подзаконными актами, принимаемыми исключительно во исполнение нормативных актов центральных органов власти Республики Молдова и НЕ МОГУТ регулировать что-либо САМОСТОЯТЕЛЬНО. Таким образом, Проект закона создаёт препятствия для реализации компетенций, закреплённых за АТО Гагаузия Законом № 344.

Рекомендуем Министерству Юстиций привести Проект закона в соответствие с Законом № 344, а именно:

- a) отказаться от обобщающего термина НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ СТАТУСОМ;
- b) дополнить статью 6 Проекта закона такими категориями нормативных актов, как: МЕСТНЫЕ ЗАКОНЫ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ НСГ, ПОСТАНОВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ Главы (Башкана) Гагаузии и ИКГ;
- c) закрепить в Проекте закона за МЕСТНЫМ ЗАКОНОМ НСГ юридическую силу нормативного акта, самостоятельно регулирующего вопросы, входящие в компетенцию АТО Гагаузия согласно Закона № 344;
- d) в части 2 статьи 17 Проекта закона принцип ПОДЧИНЁННОСТИ заменить принципом СУБСИДИАРНОСТИ. Подчинённость нормативных актов органов власти АТО Гагаузия, в частности МЕСТНЫХ ЗАКОНОВ НСГ, в отношении нормативных актов центральных органов власти РМ блокирует реализацию АТО Гагаузия своих компетенций по следующим причинам:
  - a. переводит местные законы в категорию подзаконных актов, принимаемых исключительно во исполнение нормативных актов центральных органов власти Республики Молдова, лишая, таким образом, местные законы юридической силы, позволяющей самостоятельно регулировать вопросы, относящиеся к компетенции АТО Гагаузия;
  - b. даёт возможность центральным органам власти вмешиваться в полномочия АТО Гагаузия, через принятие нормативных актов регулирующих вопросы, относящихся к компетенции автономии.

Применение принципа субсилитарности местных законов НСГ по отношению к нормативным актам центральных органов власти РМ в полной мере позволит АТО Гагаузия реализовать свои компетенции, поскольку:

- a) придаст местным законам НСГ юридическую силу, позволяющую самостоятельно регулировать вопросы, относящиеся к компетенции АТО Гагаузия;
- b) ограничит действие нормативных актов центральных органов власти РМ в части регулирующей вопросы, относящиеся к компетенции АТО Гагаузия. Принцип субсилитарности предусматривает децентрализацию и передачу полномочий с центрального уровня на местный, где они могут решаться более эффективно. Также принцип субсилитарности действия нормативных актов основан на том, что в той или иной отрасли права в пределах отдельных институтов существует приоритет специальных норм. Таким образом, если в нормативных актах центральных органов власти содержатся общие положения по вопросам, относящимся к компетенции АТО Гагаузия, и в то же время существует местный закон НСГ детально регулирующий эти вопросы предпочтение должно отдавать местному закону, так как:
  - a. местный закон принят НСГ, который находится ближе к населению АТО Гагаузия;
  - b. местный закон НСГ является специальным, так как регулирует вопросы относящиеся к исключительно компетенции автономии.

Следует отметить, что принцип subsidiарности является частью права Европейского союза, а также применяется при принятии нормативных актов Парламента автономной провинции Южный Тироль в Италии<sup>8</sup>.

В то же время важно обеспечить единство правовой системы Республики Молдова. Для этого необходимо утвердить принципы, которым должно следовать НСГ при принятии местных законов, а также механизм промульгации местных законов НСГ, обеспечивающий их соблюдение.

Считаем, что при принятии местных законов НСГ должно учитывать следующие принципы:

- Соответствие местных законов Конституции РМ;
- Соответствие местных законов компетенциям АТО Гагаузия;
- Соответствие местных законов международным обязательствам и международным договорам, частью которых является РМ;
- Соответствие местных законов основным принципам социально-экономических реформ в стране.

Учитывая вышесказанное, считаем, что должна быть предусмотрена возможность конституционного контроля местных законов НСГ Конституционным судом РМ. Существующий механизм административного контроля местных законов НСГ Административным Судом принижает их статус. Поскольку речь идёт о законах, то к ним должна применяться процедура конституционного контроля. Учитывая то, что Гагаузия всего лишь автономия, и у нее нет, и в рамках существующего статуса не может быть, своей судебной системы, то контроль конституционности местных законов должен осуществляться Конституционным судом РМ.

Для обеспечения соблюдения принципов, которые должны учитываться НСГ при разработке и принятии местных законов предлагаем следующий механизм промульгации местных законов НСГ:

1. Законопроекты, принятые Народным Собранием Гагаузии, передаются Территориальному бюро Государственной канцелярии в Комрате. Законопроекты промульгируются через тридцать дней после передачи, если Правительство не возвратит их Народному Собранию Гагаузии по мотивам нарушения принципов обозначенных выше, либо противоречия национальным интересам.
2. Если Правительство несогласно с законопроектом, в течение тридцати дней оно направляет в НСГ список возражений.
3. При повторном одобрении двумя третями голосов избранных депутатов Народного Собрания законы промульгируются, если в течение пятнадцати дней после повторного принятия закона Правительство не вынесет вопрос о законности в Конституционный суд.
4. Местные законы АТО Гагаузия промульгируются Главой (Башканом) Гагаузии. В случае несогласия с местным законом Башкан возвращает его на доработку.
5. Если Народное Собрание проголосует за местный закон повторно двумя третями голосов от общего числа депутатов, он считается принятым, и Глава обязан его подписать.
6. Промульгированный Главой Гагаузии местный закон визируется Генеральным секретарем Правительства.

Считаем, что предложенные рекомендации в полной мере отражают особый правовой статус АТО Гагаузия. Со своей стороны выражаем готовность в содействии Правительству и Министерству Юстиций в доработке предложенных механизмов.

Михаил Сиркели, Исполнительный директор, Пилигрим-Демо

АДРЕС: ул. Победы 11, 3-й этаж, г. Комрат, МД-3805, АТО Гагаузия, Молдова; ТЕЛ: +373 684 71711; E-MAIL: [info@pilgrim-demo.org.md](mailto:info@pilgrim-demo.org.md); WEB: [www.pilgrim-demo.org.md](http://www.pilgrim-demo.org.md)

<sup>8</sup> [http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy\\_statute\\_eng.pdf](http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf)