



Construim
în**CRED**ere!

ГРАЖДАНСКОЕ ДВИЖЕНИЕ «СТРОИМ ДОВЕРИЕ»

Позиционная записка

КОДЕКС ПАРЛАМЕНТА:

**КАК БЫЛА ВЫХОЛОЩЕНА ПАРЛАМЕНТСКАЯ
ПРОЗРАЧНОСТЬ**

*Что требовало гражданское общество
и за что проголосовало большинство*

Анализ сводной таблицы поправок,
предложений и возражений

к проекту Кодекса об организации и функционировании Парламента

(№ 110 от 06.04.2026) — второе чтение

Проголосован во втором чтении 24 августа 2026 года · третье чтение ожидается

Август 2026 года

Краткое резюме

Сводная таблица поправок к проекту Кодекса Парламента позволяет документально проверить, что произошло с предложениями гражданского общества. Вывод однозначен. Большинство предложений, поступивших от гражданского общества, были отклонены.

Из **19 предложений, внесённых Гражданским движением «Строим доверие»**, 17 были отклонены полностью. Одно было принято частично. Лишь в одном случае поставленная цель была достигнута, однако посредством поправки депутата парламентского большинства, а не благодаря предложению Движения.

Помимо цифр, анализ сводной таблицы позволяет выявить два характерных подхода.

Первый подход: отклонение посредством круговой отсылки

Трижды Движение предлагало дополнить статьи 9, 41 и 43 конкретными обязательствами в сфере публичных консультаций: минимальными сроками, публикацией поступивших предложений, обязанностью показать, каким образом рекомендации были проанализированы, а также мотивировать их отклонение. Каждый раз комиссия отклоняла предложение одной и той же формулировкой:

«Не принимается. Рекомендации относятся преимущественно к Главе VIII проекта».

Отсылка к Главе VIII могла бы быть обоснованным ответом, если бы эта глава действительно содержала запрашиваемые гарантии. Проблема заключается в том, что в том же самом документе Глава VIII одновременно была ослаблена посредством принятых поправок. Гражданское общество было направлено к главе, которую параллельно демонтировали.

Второй подход: систематическое стирание следов

Принятые поправки депутатов парламентского большинства не вводят громких запретов. Они устраняют гарантии. Устраняют обязанность объявлять количество голосов по поправкам. Устраняют обязанность публично отчитываться после парламентских слушаний. Устраняют стенограммы заседаний комиссий. Устраняют обязанность обеспечивать соответствие отчёта комиссии протоколам. Устраняют устную форму подачи рекомендаций. Каждое такое исключение по отдельности можно представить как «дебюрократизацию». В совокупности они ликвидируют прослеживаемость парламентского решения.

Часть I. Что предложило Движение и что было отклонено

Все 19 предложений Движения, без исключения, касались одной и той же проблемы: проект подробно регулирует, как Парламент функционирует в отношении самого себя,

но оставляет расплывчатыми его отношения с гражданами. Ниже приводятся каждое предложение, запрошенное изменение и решение комиссии.

№	Статья	Что требовало Движение	Решение комиссии
1	ст. 9, 41, 43	Пакет прозрачности: минимальные сроки консультаций, публикация поступивших предложений, обязанность показать, как были проанализированы рекомендации, мотивирование отказов, институционализированный диалог, календарь консультаций	Не принимается
2	ст. 18	Пересмотр понятия отказа от принесения присяги: разграничение между прямым отказом и мотивированным отсутствием, подтверждение на пленарном заседании, публикация	Принимается частично
3	ст. 21	Статус внефракционного депутата: полное осуществление мандата, право выступать, вносить поправки и задавать вопросы	Не принимается
4	ст. 37	Беспристрастность Председателя Парламента; исключение открытой формулировки «или в соответствии с решениями Парламента»; механизм процессуального обжалования	Не принимается
5	ст. 41	Право каждой фракции включать как минимум один вопрос в еженедельную повестку дня пропорционально её представительству	Не принимается
6	ст. 42 ч. (7)	Подкомиссии: пропорциональное представительство, руководство оппозиции как минимум в половине подкомиссий, публикация списка	Не принимается
7	ст. 43	Повторное закрепление пакета прозрачности на уровне полномочий постоянных комиссий	Не принимается
8	ст. 57 ч. (3)	Проект повестки дня формируется не позднее четверга предыдущей недели и публикуется немедленно; последующие изменения публикуются незамедлительно и мотивируются	Не принимается
9	ст. 59	Изменения повестки дня предлагаются не менее чем за 24 часа; запрещается включать органические или конституционные законы в день заседания	Не принимается
10	ст. 60	Ограничение права председательствующего изменять повестку дня в ходе заседания случаями чрезвычайной необходимости и форс-мажора, с указанием мотивов в стенограмме	Не принимается
11	ст. 71	Объективные и исчерпывающие критерии для срочной процедуры; утверждение срочности пленарным заседанием; ежеквартальный публичный отчёт об использовании срочной процедуры	Не принимается
12	ст. 72	Запрет проводить первое и второе чтение на одном заседании, кроме случаев непосредственного риска; минимум 5 рабочих дней для рекомендаций даже при срочной процедуре	Не принимается

№	Статья	Что требовало Движение	Решение комиссии
13	ст. 74	Ограничение упрощённой процедуры: не применяется к органическим законам, проектам с бюджетным влиянием или проектам, ограничивающим основные права	Не принимается
14	ст. 79	Уведомление о заседании комиссии публикуется минимум за 72 часа вместе с повесткой и документами	Не принимается
15	ст. 83 / ст. 9 ч. (5)	Заседания комиссий являются публичными; доступ прессы и заинтересованных сторон не может ограничиваться правилами Постоянного бюро; закрытое заседание допускается только при рассмотрении секретной информации, с опубликованной мотивировкой	Не принимается
16	ст. 88	Минимальный интервал 5 рабочих дней между утверждением доклада ко второму чтению и голосованием на пленарном заседании; публикация консолидированной версии	Не принимается
17	ст. 101 ч. (4)	Исключение 60-минутного лимита на вопросы и ответы в первом чтении	Не принимается
18	ст. 110 ч. (3)	Исключение 60-минутного лимита в третьем чтении	Результат достигнут посредством другой поправки
19	ст. 175 ч. (8)	30 рабочих дней для рекомендаций заинтересованных сторон; минимум 10 дней при срочной процедуре; полная публикация рекомендаций	Не принимается

Наиболее серьёзные отклонённые предложения — подробно

1. Пакет прозрачности (ст. 9, 41 и 43)

Движение предложило, чтобы принцип прозрачности принятия решений, закреплённый в статье 9 части (2), сопровождался проверяемыми обязательствами:

- установление чётких минимальных сроков проведения публичных консультаций;
- обязательная публикация поступивших предложений и их сводного анализа;
- введение обязанности показывать, каким образом были рассмотрены представленные рекомендации;
- мотивирование отклонения предложений заинтересованных сторон;
- укрепление механизмов институционализированного диалога с гражданским обществом, академической средой, органами местного публичного управления и профессиональными организациями;
- публикация календаря парламентских консультаций и слушаний.

Ответ комиссии — одинаковый во всех трёх случаях: «Не принимается. Рекомендации относятся преимущественно к Главе VIII проекта».

ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО

Отсылка к Главе VIII является единственным аргументом против данного пакета. Однако именно в Главе VIII принятой поправкой депутата Раду Мариана была устранена обязанность включать рекомендации в сводную таблицу согласно статье 175 части (4), а также введено дополнительное основание для их отклонения. Аргумент комиссии тем самым опровергает сам себя в рамках одного и того же документа.

2. Заседания комиссий: публичный характер (ст. 83 и ст. 9 ч. (5))

Проект ставит доступ прессы и заинтересованных лиц к заседаниям рабочих органов Парламента в зависимость от «норм и правил, утверждённых Постоянным бюро». Движение предложило гарантировать такой доступ непосредственно Кодексом и исключить возможность его ограничения актами Постоянного бюро, допуская закрытое заседание исключительно в случае рассмотрения информации, засекреченной в соответствии с законом, с обязательным указанием и публикацией мотивировки.

Обоснование Движения: «Публичный характер заседаний комиссий является минимальным стандартом парламентской прозрачности, закреплённым в Резолюции ПАСЕ 1601/2008 и в руководящих принципах Межпарламентского союза по парламентской прозрачности. Безусловная передача регулирования доступа Постоянному бюро создаёт риск произвольного ограничения доступа общественности, что несовместимо с обязательствами Республики Молдова в рамках процесса вступления в ЕС».

Отклонено без содержательной мотивировки. Делегирование полномочий Постоянному бюро сохраняется в тексте.

3. Срок публичных консультаций (ст. 175 ч. (8))

Движение предложило привести срок, предоставляемый гражданскому обществу, в соответствие с 30-дневным сроком, которым располагают депутаты для подачи поправок, ссылаясь на стандарты Better Regulation Европейской комиссии и Закон № 239/2008, который уже предусматривает 15 рабочих дней как минимальный стандарт.

Предложение было отклонено. То, что произошло с этой нормой вместо этого, рассматривается в Части II, пункте 9, — и является более серьёзным, чем простое отклонение.

4. Своевременная публикация повестки дня (ст. 57, 59 и 60)

Три взаимосвязанных предложения касались предсказуемости парламентской повестки: публикации проекта повестки за 5–7 дней, ограничения внесения изменений в последний момент сроком не позднее чем за 24 часа до заседания, запрета включения проектов органических или конституционных законов в день заседания, а также ограничения полномочий председательствующего изменять повестку уже в ходе заседания.

Обоснование Движения: «Публикация лишь за один день делает участие общественности формальным, а не реальным. Такой подход является стандартным для европейских парламентов — Бундестаг публикует повестку как минимум за неделю, а Европейский парламент — за две недели».

Все три предложения отклонены. Аналогичное требование, сформулированное более умеренно Центром юридических ресурсов Молдовы — 3 рабочих дня — и Promo-LEX, также было отклонено. Ни одно предложение, касающееся предсказуемости повестки, не было принято.

5. Созыв заседаний комиссий за 72 часа (ст. 79)

Движение предложило публиковать уведомление о созыве, предварительную повестку и документы не менее чем за 72 часа, с возможностью сократить срок до 24 часов в исключительных обстоятельствах при наличии мотивировки и её фиксации.

Отклонено. Кодекс не предусматривает никакого минимального срока созыва комиссий — это означает, что комиссия может быть созвана и принять решение в тот же день, без возможности для внешних участников своевременно узнать об этом.

6. Упорядочение срочной процедуры (ст. 71 и 72)

Движение предложило, чтобы срочность обосновывалась объективными и исчерпывающими критериями — непосредственным риском для безопасности, общественного порядка или здоровья; международным обязательством с конкретным сроком; форс-мажором — и утверждалась пленарным заседанием до начала срочной процедуры. Дополнительно был предложен ежеквартальный публичный отчёт об использовании срочной процедуры с механизмом предупреждения, если более 30% законов в течение парламентского года принимаются таким образом.

Движение также предложило, чтобы даже в условиях срочной процедуры проект немедленно публиковался и предоставлялся минимум 5 рабочих дней для рекомендаций, указав на конкретный риск:

«Статья 72 вообще не содержит ссылки на обязанность проведения публичных консультаций. [...] В сочетании с возможностью проведения первого и второго чтения на одном заседании согласно статье 72 части (4) возникает реальный риск полного исключения гражданского общества из процесса».

Оба предложения были отклонены. Аналогичное замечание Омбудсмана — о необходимости строгих критериев применимости процедуры для соответствия стандартам GRECO — было квалифицировано как «рекомендация общего характера».

7. Интервал между комиссией и итоговым голосованием (ст. 88)

Движение предложило предусмотреть минимум 5 рабочих дней между утверждением доклада ко второму чтению и пленарным голосованием, с публикацией консолидированной версии проекта в этот период, а также абсолютное правило: ни при

каких обстоятельствах окончательный текст не может быть предоставлен менее чем за 24 часа до голосования.

Обоснование Движения: «[Интервал] позволяет гражданскому обществу и СМИ проверить, соответствуют ли утверждённые поправки тем, которые опубликованы в сводной таблице; он предотвращает внесение изменений в последний момент между голосованием в комиссии и голосованием на пленарном заседании — практика, неоднократно отмеченная Венецианской комиссией как риск при ускоренных законодательных процедурах».

Отклонено. Кодекс не предусматривает никакого минимального интервала между докладом комиссии и окончательным голосованием.

8. Оппозиция в подкомиссиях (ст. 42 ч. (7))

Движение предложило, чтобы подкомиссии — единственные структуры, которые в настоящее время предусмотрены как возглавляемые оппозицией, хотя следует признать, что они предусмотрены Регламентом Парламента, но фактически не созданы, — формировались с соблюдением пропорционального представительства, а руководство как минимум половины подкомиссий принадлежало оппозиции, с публикацией списка действующих подкомиссий.

«Исключение оппозиции из руководства такими структурами лишает реального содержания право парламентского меньшинства влиять на законодательный процесс на техническом, а не только политическом уровне. Практика, уже закреплённая в Парламенте Республики Молдова, заслуживает институционализации, а не отказа от неё».

Отклонено.

9. Остальное: статус внефракционного депутата, беспристрастность Председателя, упрощённая процедура

Предложение по статье 21 — чтобы депутат, утративший членство во фракции, продолжал в полном объёме осуществлять мандат с правом выступать, вносить поправки и задавать вопросы, — было отклонено.

Предложение по статье 37 — об обязательной беспристрастности Председателя Парламента и исключении открытой формулировки «или в соответствии с решениями Парламента» из пункта k) — было отклонено.

Предложение по статье 74 — чтобы упрощённая процедура не применялась к органическим законам, проектам с бюджетным воздействием или проектам, ограничивающим основные права, — было отклонено. Вместо этого упрощённая процедура была расширена поправкой парламентского большинства, рассмотренной в Части II, пункте 12.

Часть II. Токсичные положения, которые были приняты

В данном разделе рассматриваются исключительно принятые поправки депутатов парламентского большинства, которые ухудшают проект по сравнению с первоначальной редакцией. Они расположены по степени тяжести.

№	Статья	Что было исключено / изменено	Автор
1	ст. 210 полностью	Все обязательства по публичной отчётности после парламентских слушаний	Радун Мариан
2	ст. 108 ч. (3)	Объявление и фиксация количества голосов по поправкам	Радун Мариан
3	ст. 106 ч. (3)	Запрет выносить на голосование поправки, не обсуждавшиеся в комиссии	Радун Мариан
4	ст. 175 ч. (1) п. б), ч. (3), (4), (6); ч. (7)	Устная форма рекомендаций; обязанность включать их в сводную таблицу; принцип баланса интересов. Плюс новое основание для отклонения	Радун Мариан
5	ст. 91 ч. (3)	Обязанность составлять доклад в соответствии с протоколами и стенограммами	Радун Мариан
6	ст. 81 ч. (3) + название	Стенографирование дискуссий в комиссиях	Радун Мариан
7	ст. 209 ч. (4)	Применение правил публичности и фиксации к слушаниям	Радун Мариан
8	ст. 208 ч. (3)	Обязательное присутствие членов комиссии на слушаниях и требование кворума	Радун Мариан
9	ст. 175 ч. (8)	Слова «рабочих» и «разумный» — фактическое сокращение срока	Предложение Правительства (отличается от того, что было принято комиссией!)
10	ст. 119 ч. (5)	Право депутата или фракции потребовать отдельного голосования по поправкам	Радун Мариан
11	ст. 191 ч. (3)	Расширение оснований для отказа депутатам в предоставлении информации	Игорь ТАЛМАЗАН
12	ст. 74 ч. (3)	Превращение исключения в правило для решений ad hoc	Игорь ТАЛМАЗАН
13	ст. 51 ч. (3)	Прямое требование кворума при открытии, обсуждении и голосовании	Игорь ТАЛМАЗАН
14	ст. 91 ч. (2)	Парламентские фракции исключены из перечня авторов, указываемых в сводной таблице	Игорь ТАЛМАЗАН

№	Статья	Что было исключено / изменено	Автор
15	ст. 174 ч. (1)	Условие о необходимости «аргументации» для предложений гражданского общества	Раду МАРИАН
16	ст. 43 ч. (6)	Изменение характера консультаций с экспертами и заинтересованными сторонами	Раду МАРИАН

Анализ каждого положения

1. Ст. 210 — полная отмена отчётности после слушаний

Поправка депутата Раду Мариана: «Статья 210 исключается». Принято.

Исключённый текст предусматривал:

- часть (1) — после слушаний комиссии утверждают отчёты, содержащие сводное изложение обсуждённых проблем, принятые и отклонённые предложения, итоговые выводы и рекомендации;
- часть (2) — отчёт публикуется в течение 10 дней на официальном сайте и направляется соответствующим лицам или органам;
- часть (3) — в течение 6 месяцев комиссия рассматривает выполнение рекомендаций и составляет таблицу мониторинга.

Указанное обоснование: «исключение бюрократических и избыточных норм. Деятельность комиссий по отчётности и мониторингу уже регулируется общими нормами их функционирования».

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Парламентские слушания являются основным инструментом, посредством которого граждане и организации могут быть непосредственно услышаны законодательной властью. Без обязательного отчёта, без публикации и без проверки спустя 6 месяцев слушание превращается в мероприятие без последствий: мнения выслушиваются, но не фиксируются, на них не обязаны отвечать и их выполнение не отслеживается. Утверждение о том, что всё это уже охватывается «общими нормами», опровергается самим Кодексом — никакая другая норма не предусматривает обязательного публичного отчёта после слушаний.

2. Ст. 108 ч. (3) — исчезновение количества голосов по поправкам

Исключённый текст: *«Результат голосования — количество голосов “За” или “Против” — объявляется председательствующим и фиксируется в стенограмме».*

Обоснование: часть якобы «вводит ненужную и неоднозначную процедурную путаницу».

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Это наиболее прямой удар по прозрачности голосования. Без объявления и фиксации численных результатов никто за пределами зала впоследствии не сможет установить, с

каким перевесом была отклонена поправка — или вообще выносилась ли она на голосование.

Той же поправкой была исключена и часть (4), гарантировавшая автору право отозвать поправку до голосования.

3. Ст. 106 ч. (3) — открытие двери для поправок в последний момент

Исключённый текст: *«Председательствующему запрещается предлагать обсуждение или голосование по поправке, которая не была рассмотрена постоянной комиссией, ответственной по существу проекта».*

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Этот запрет был единственным барьером в Кодексе против практики внесения непосредственно в пленарном заседании текстов, которые никогда не проходили через комиссию, заключение, сводную таблицу или публичные консультации. После его исключения поправка может появиться в зале заседаний и стать законом в тот же день.

Контекст делает исключение этой нормы ещё менее оправданным. На той же странице сводной таблицы Главное юридическое управление Секретариата Парламента ссылается на Постановление Конституционного суда № 14/2024, которым Суд установил процедурный дефект, связанный с голосованием по поправкам и отсутствием необходимой связи между предметом проекта, проголосованного в первом чтении, и последующими поправками, и потребовал дополнить статью 106 «чёткими нормами в этом отношении».

Комиссия квалифицировала замечание юридического управления как «рекомендацию общего характера» — и одновременно приняла исключение уже существовавшей гарантии. Конституционный суд потребовал больше правил; Парламент проголосовал за их сокращение.

4. Ст. 174–175 — демонтаж публичных консультаций изнутри

Поправка депутата Радуги Мариана к статье 175, принятая полностью, вносит четыре изменения:

Изменение	Текст проекта	Последствие
исключается ч. (1) п. b)	«в устной форме — на заседаниях публичных консультаций или в иных официальных рабочих форматах»	Исчезает устная форма подачи рекомендаций. То, что говорится во время публичной консультации, больше не считается рекомендацией в понимании Кодекса.
исключается ч. (3)	«Рекомендации, представленные в устной форме, фиксируются в протоколах соответствующих заседаний»	Логичное следствие первого изменения: больше нет обязанности фиксировать сказанное.
исключается ч. (4)	«Рекомендации, поступившие на этапе разработки или публичного обсуждения проекта решения,	Исчезает обязанность включать рекомендации в сводную таблицу. Именно на эту гарантию комиссия

Изменение	Текст проекта	Последствие
	включаются в сводную таблицу рекомендаций»	трижды ссылалась, отклоняя пакет прозрачности Движения.
исключается ч. (6)	«комиссия [...] стремится обеспечить баланс индивидуальных, отраслевых и общих интересов»	Исчезает единственный содержательный критерий оценки рекомендаций.
дополняется ч. (7)	«вправе отклонить рекомендации, сформулированные расплывчато или не относящиеся к предмету»	Добавляется «недостаточно аргументированные» — третье дискреционное основание для отклонения, без каких-либо критериев.

В статье 174 тот же депутат добился дополнения части (1) формулировкой «с аргументацией»: предложения организаций гражданского общества теперь должны подаваться «с аргументацией». В сочетании с новым основанием для отклонения «недостаточно аргументированных» рекомендаций по статье 175 части (7) получается замкнутый фильтр: комиссия сама, без критериев, определяет, является ли аргументация достаточной.

НАБЛЮДЕНИЕ

Само Правительство предложило пересмотреть часть (7), указав, что норма «не устанавливает ясных и объективных критериев для квалификации рекомендаций как “расплывчатых” или “не относящихся к предмету”» и что каждая рекомендация должна включаться в сводную таблицу с мотивировкой её принятия или отклонения. Комиссия отклонила замечание Правительства — и одновременно приняла добавление третьего столь же неопределённого основания.

5. Ст. 91 ч. (3) — разрыв связи между обсуждением и докладом

Текст проекта:

«После рассмотрения и принятия доклада комиссией он составляется с учётом протоколов заседаний постоянной комиссии и стенограмм обсуждений, проведённых в рамках этих заседаний, и подписывается председателем комиссии».

Принятый текст:

«После рассмотрения и утверждения доклада комиссией он составляется и подписывается председателем комиссии».

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Доклад комиссии — это документ, на основании которого голосует пленарное заседание. Обязанность составлять его с учётом протоколов и стенограмм была той связью, которая соединяла итоговый текст с тем, что фактически обсуждалось и решалось на заседании. После её исключения доклад превращается в документ, который может составляться по усмотрению в промежутке между заседанием комиссии и пленарным заседанием, без проверяемой точки соответствия.

6. Ст. 81 — исключение стенограмм заседаний комиссий

Принятая поправка исключает часть (3) — *«Председатель постоянной комиссии может принять решение о стенографировании обсуждений»* — и меняет само название статьи: с *«Протоколы и стенографирование обсуждений на заседаниях постоянных комиссий»* на *«Протоколы заседаний постоянных комиссий»*. Стенографирование как институт полностью исчезает из Кодекса.

Обоснование: протоколы публикуются, заседания транслируются в прямом эфире и/или записываются, а стенографирование «потребовало бы дополнительных ресурсов и возможностей [...], что не является оправданным».

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Данный аргумент не выдерживает проверки. В той же сводной таблице, при рассмотрении статьи 79 части (5), комиссия отклонила требование сделать обязательной прямую трансляцию заседаний комиссий, мотивировав это тем, что «Парламент не располагает технической возможностью одновременно транслировать в прямом эфире заседания всех постоянных комиссий».

Стенограммы исключаются, поскольку якобы существует прямая трансляция; обязательная прямая трансляция отклоняется, поскольку нет технических возможностей. Обе эти аргументации не могут быть одновременно обоснованными.

Ключевое значение имеет совокупный эффект с пунктом 5: стенограмм заседаний комиссий больше нет, а доклад больше не обязан соответствовать протоколам. Обсуждение в комиссии становится, с документальной точки зрения, невидимым.

7–8. Ст. 208 и 209 — слушания без кворума и без правил публичности

Две принятые поправки того же депутата дополняют исключение статьи 210:

Статья 209 ч. (4), исключена:

«Положения настоящего Кодекса, касающиеся публичного характера заседаний, ведения заседаний комиссий, оформления протоколов, а также стенографирования заседаний парламентских комиссий, применяются соответствующим образом».

Таким образом, слушания выводятся из режима публичности и документирования, применяемого к заседаниям комиссий.

Статья 208 ч. (3), исключена:

«Члены парламентской комиссии обязаны присутствовать на слушаниях, организованных комиссией. В случае отсутствия кворума председатель комиссии приостанавливает слушания и объявляет день и время их возобновления».

Теперь слушание может состояться даже при присутствии одного депутата.

ОБЩАЯ КАРТИНА

Три поправки — к статьям 208, 209 и 210 — были внесены одним и тем же депутатом и приняты одновременно. Результат: публичное слушание может проводиться без присутствия депутатов, без правил публичности, без обязательного протокола, без отчёта, без публикации и без контроля исполнения рекомендаций. Институт парламентских слушаний сохраняется в Кодексе как название, но исчезает как работающий механизм.

9. Ст. 175 ч. (8) — два слова, которые сокращают срок

Текст проекта:

*«Срок представления рекомендаций составляет 10 **рабочих** дней [...] если постоянная комиссия не устанавливает иной **разумный** срок».*

Принятый текст:

«Срок представления рекомендаций составляет 10 дней [...] если постоянная комиссия не устанавливает иной срок».

Слово «рабочих» исчезло: 10 рабочих дней — это примерно 14 календарных дней; 10 календарных дней — это 10. Реальный срок публичных консультаций был сокращён приблизительно на 30%.

Исчезло и слово «разумный»: комиссия теперь может установить любой другой срок без критерия разумности.

ОТЯГЧАЮЩИЙ КОНТЕКСТ

Изменение было внесено в ответ на предложение, направленное прямо в противоположную сторону. Правительство просило увеличить срок с 10 до 15 дней, прямо ссылаясь на вывод GRECO в отчёте о выполнении рекомендаций пятого раунда оценки — рекомендацию **УВЕЛИЧИТЬ** минимальные законодательные сроки публичных консультаций, пункт 36 документа GrecoRC5(2026)4.

Комиссия отметила предложение как «Принимается» и сформулировала норму, которая сокращает срок. Рекомендация GRECO об увеличении срока консультаций в процессе «принятия» была превращена в его сокращение.

Напомним, что по той же норме предложение Движения — 30 рабочих дней — и предложение Центра юридических ресурсов Молдовы — минимум 10 рабочих дней с сокращением только в исключительных случаях при публичной мотивировке — были отклонены.

10. Ст. 119 ч. (5) — утрата права на отдельное голосование по поправкам

Исключённый текст:

«Если комиссия приняла отдельные поправки, отклонённые автором, по требованию автора или парламентской фракции Парламент ставит на голосование каждую поправку отдельно».

Обоснование: часть якобы «создаёт чрезмерную и необоснованную процедуру».

Последствие: депутат или парламентская фракция больше не могут обязать пленарное заседание отдельно проголосовать по спорной поправке, включённой комиссией в доклад. Оспариваемые поправки голосуются «пакетом» вместе с докладом комиссии, без возможности политически выделить их в отдельное голосование. Это прямое лишение инструмента как оппозиции, так и отдельного депутата.

11. Ст. 191 ч. (3) — расширение оснований для отказа в предоставлении информации

Текст проекта:

*«Если запрашиваемая информация или документы относятся к **государственной тайне**, доступ к такой информации обеспечивается в соответствии с законом».*

Принятый текст — поправка Игоря Талмазана:

*«...относятся к государственной тайне **или иной охраняемой законом тайне**, доступ к такой информации обеспечивается в соответствии с законом».*

ПОЧЕМУ ЭТО ТОКСИЧНО

Статья 191 регулирует право Парламента, его рабочих органов и депутатов запрашивать информацию у Правительства и органов публичной администрации — базовый инструмент парламентского контроля.

Переход от «государственной тайны», строго определённой категории, к «любой иной охраняемой законом тайне» открывает неопределённый перечень: коммерческая, банковская, профессиональная, налоговая тайна. Контролируемый орган может сам сослаться на основание, позволяющее отказать в информации тем, кто осуществляет над ним контроль.

12. Ст. 74 ч. (3) — решения ad hoc становятся правилом

Текст проекта:

*«**В случае необходимости** отдельные проекты постановлений, вытекающие из парламентских дебатов или инициированные в ходе пленарных заседаний, принимаются по упрощённой процедуре без представления доклада комиссии».*

Принятый текст — поправка Игоря Талмазана:

*«Проекты постановлений, **инициированные ad hoc** и принимаемые в ходе пленарного заседания либо вытекающие из парламентских дебатов, принимаются по упрощённой процедуре без представления доклада комиссии».*

В одном предложении происходят сразу два изменения. Исчезает условие «в случае необходимости» — то, что было исключением, превращается в общее правило. Одновременно появляется формулировка «инициированные ad hoc», которая прямо легализует решения, возникшие непосредственно в зале заседаний, без рассмотрения комиссией, без заключения и без консультаций.

Напомним, что предложение Движения исключить из упрощённой процедуры органические законы, проекты с бюджетными последствиями и проекты, ограничивающие основные права, было отклонено.

13. Ст. 51 ч. (3) — размывание требования кворума

Текст проекта:

«При открытии заседаний, обсуждении вотумов и при голосовании по решениям Парламента необходимо соблюдать кворум в соответствии с конституционными требованиями».

Принятый текст — поправка Игоря Талмазана:

Часть исключается, а часть (2) дополняется общей формулировкой: *«Работа пленарного заседания Парламента ведётся председательствующим с соблюдением кворума в соответствии с конституционными требованиями».*

Исчезает перечисление трёх конкретных моментов, когда должен проверяться кворум: открытие заседания, обсуждение вотумов и голосование. Вместо этого остаётся общая формула без конкретного момента применения.

Одновременно была отклонена поправка депутата Берлинского, предлагавшая предоставить парламентской фракции или как минимум пяти депутатам право требовать проверки кворума. Таким образом, отсутствует как чёткая обязанность, так и механизм проверки по требованию.

14–15. Два небольших изменения с совокупным эффектом

Статья 174 ч. (1). Предложения организаций гражданского общества теперь должны подаваться «с аргументацией». Формально это может выглядеть разумно. На практике, в сочетании с новым основанием для отклонения «недостаточно аргументированных» рекомендаций по статье 175 части (7), возникает критерий допустимости, оценка которого полностью принадлежит самой комиссии, принимающей решение об отклонении.

Статья 43 ч. (6). В тексте проекта предусматривалось, что рабочие группы из экспертов и представителей заинтересованных сторон — это лица, **«которых комиссии консультируют в своей деятельности»**. Принятая редакция предусматривает, что это лица, **«которые будут консультировать комиссии в их деятельности»**.

Обязанность комиссии проводить консультации превращается в готовность экспертов консультировать комиссию. Грамматический нюанс меняет распределение ответственности: консультация перестаёт быть обязанностью комиссии.

Выводы и публичные требования

Что показывает документ

Сводная таблица объёмом 263 страницы описывает не обычное расхождение во мнениях между гражданским обществом и парламентским большинством. Она описывает последовательную операцию, внутренняя логика которой становится очевидной, если прочитать принятые поправки в совокупности.

Этап законодательного процесса	Какая гарантия была исключена или отклонена
Объявление повестки	Отклонены все минимальные сроки публикации повестки пленарного заседания по ст. 57, 59 и 60, а также сроки созыва комиссий по ст. 79
Публичные консультации	Исключены устная форма рекомендаций, их фиксация и обязанность включать их в сводную таблицу по ст. 175; срок сокращён посредством исключения слова «рабочих»
Обсуждение в комиссии	Исключены стенограммы по ст. 81 и обязанность обеспечивать соответствие доклада документированному ходу обсуждений по ст. 91
Публичные слушания	Исключены кворум по ст. 208, правила публичности по ст. 209 и вся система отчётности по ст. 210
Голосование по поправкам	Исключены объявление количества голосов по ст. 108 и право на отдельное голосование по ст. 119
Поправки в последний момент	Исключён запрет голосовать по текстам, не обсуждавшимся в комиссии, по ст. 106; отклонён минимальный интервал перед итоговым голосованием по ст. 88
Парламентский контроль	Расширены основания для отказа депутатам в предоставлении информации по ст. 191

Каждое изменение было представлено как уточнение, упрощение или устранение бюрократии. Ни одно из них не вводит новой обязанности для большинства. Все они сокращают объём того, что может быть проверено извне.

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ВЫВОД

В редакции, принятой во втором чтении, Кодекс сохраняет в статье 9 принцип, согласно которому «деятельность Парламента является публичной», а «принцип прозрачности принятия решений регулирует законодательный процесс». Систематически устранены именно механизмы, посредством которых кто-либо за пределами Парламента мог бы доказать, что данный принцип действительно соблюдается.

Противоречия, на которые мы публично указываем

Первое. Пакет прозрачности Движения был трижды отклонён на том основании, что он относится к Главе VIII, в то время как в том же документе Глава VIII ослаблялась

принятыми поправками большинства. Обоснование отказа было опровергнуто внутри той же самой сводной таблицы.

Второе. Стенографирование заседаний комиссий было исключено под предлогом того, что заседания транслируются в прямом эфире. Обязательная прямая трансляция была отклонена на 60 страниц ранее под предлогом отсутствия технических возможностей. Эти две аргументации взаимоисключают друг друга.

Третье. Рекомендация GRECO увеличить минимальные сроки публичных консультаций, на которую прямо ссылалось Правительство, была отмечена как «Принимается» и реализована в тексте, который фактически сокращает срок путём удаления слова «рабочих».

Четвёртое. Главное юридическое управление сослалось на Постановление Конституционного суда № 14/2024, требуя более строгих правил относительно поправок, не связанных с проектом, принятым в первом чтении. Замечание было квалифицировано как «рекомендация общего характера», а существующая гарантия статьи 106 части (3) была исключена.

Пятое. Само Правительство потребовало установить чёткие критерии отклонения рекомендаций гражданского общества, указав, что понятия «расплывчатые» и «не относящиеся к предмету» не определены. Замечание было отклонено, а к этим понятиям было добавлено третье, столь же неопределённое основание — «недостаточно аргументированные».

Чего мы требуем

Гражданское движение «Строим доверие» публично призывает Парламент:

- Восстановить статью 210 в редакции первоначального проекта — обязательный отчёт после слушаний, публикация в течение 10 дней и проверка выполнения рекомендаций через 6 месяцев.
- Восстановить статью 108 часть (3) — объявление и фиксацию в стенограмме количества голосов «За» и «Против» по каждой поправке, вынесенной на голосование.
- Восстановить статью 106 часть (3) — запрет выносить на обсуждение или голосование поправку, которая не была рассмотрена комиссией, ответственной по существу проекта.
- Восстановить статью 175 часть (1) пункт b), части (3) и (4) — устную форму представления рекомендаций, их обязательную фиксацию и безусловное включение всех рекомендаций в сводную таблицу с мотивировкой отклонения.
- Исключить формулировку «недостаточно аргументированные» из статьи 175 части (7) и определить законом критерии отклонения рекомендаций.
- Восстановить слово «рабочих» в статье 175 части (8) и увеличить срок как минимум до 15 рабочих дней в соответствии с рекомендацией GRECO, содержащейся в отчёте о выполнении рекомендаций пятого раунда оценки.
- Восстановить статью 91 часть (3) — обязанность составлять доклад комиссии с учётом протоколов и стенограмм обсуждений.

- Восстановить статью 81 часть (3) и стенографирование как институт либо, в качестве альтернативы, ввести безусловную обязанность прямой трансляции всех публичных заседаний комиссий с обеспечением доступного архива.
- Восстановить статью 208 часть (3) и статью 209 часть (4) — обязательный кворум на слушаниях и применение правил публичности и документирования.
- Восстановить статью 119 часть (5) — право депутата или парламентской фракции потребовать отдельного голосования по каждой поправке.
- Вернуться к формулировке «государственная тайна» в статье 191 части (3), без неопределённого расширения на «любую иную охраняемую законом тайну».
- Восстановить условие «в случае необходимости» в статье 74 части (3) и исключить из упрощённой процедуры органические законы, проекты с бюджетным воздействием и проекты, ограничивающие основные права.
- Установить минимальный срок публикации повестки пленарного заседания и созыва комиссий в соответствии с отклонёнными предложениями по статьям 57 и 79.
- Установить минимальный интервал между утверждением доклада ко второму чтению и голосованием на пленарном заседании в соответствии с отклонённым предложением по статье 88.
- Заблаговременно, до рассмотрения в третьем чтении, опубликовать консолидированную версию Кодекса и обновлённую сводную таблицу поправок, предложений и возражений, чтобы все изменения, внесённые после второго чтения, могли быть эффективно проверены.

Обязательства, принятые в рамках Дорожной карты

В соответствии с **Дорожной картой по функционированию демократических институтов**, утверждённой Постановлением Правительства № 276 от 14 мая 2025 года, были предусмотрены следующие стратегические результаты:

«4. Парламентская подотчётность, прозрачность и участие гражданского общества в процессе принятия решений укреплены»

и

«10. Механизмы публичных консультаций выстроены инклюзивным образом, позволяя гражданскому обществу и гражданам участвовать в процессе принятия решений и вносить в него вклад».

Однако принятые изменения направлены на сокращение участия гражданского общества в процессе принятия решений и могут негативно сказаться на прогрессе в выполнении взятых обязательств.

В связи с этим мы призываем, чтобы в оценке ЕС прогресса Республики Молдова по **Кластеру 1** был зафиксирован не только сам факт принятия Кодекса, но и наличие в нём гарантий, прямо предусмотренных Национальной программой вступления, — прежде всего гарантий против злоупотребления срочной процедурой, которые были предложены и отклонены в рамках данного законодательного процесса.

Гражданское движение «Строим доверие»

Настоящий анализ полностью основан на официальной сводной таблице поправок, предложений и возражений к проекту № 110 от 06.04.2026, второе чтение.