



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

15 марта 2016 года

РАСПОРЯЖЕНИЕ

181p

№

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О парламентском расследовании Верховного Совета
Приднестровской Молдавской Республики»

В соответствии со статьями 72, 76-6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики:

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О парламентском расследовании Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (папка № 21/1 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Красносельским В.Н., Антюфеевой Г.М., Дьяченко Г.И., Пасатом П.С., Коршуновым А.В., на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Зварыч О.В., начальника Управления экспертизы проектов правовых актов Главного управления правотворчества и юридической экспертизы Министерства юстиции Приднестровской Молдавской Республики Дроздюка А.Г.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



П.ПРОКУДИН

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 15 марта 2016 года № 181р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О парламентском расследовании Верховного Совета
Приднестровской Молдавской Республики»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О парламентском расследовании Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (папка № 21/1 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Красносельским В.Н., Антюфеевой Г.М., Дьяченко Г.И., Пасатом П.С., Коршуновым А.В., Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным его принятие на основании следующего.

1. Данным пакетом проектов предусматривается внедрение в правовое поле Приднестровской Молдавской Республики законодательного акта, регулирующего отношения, связанные с осуществлением Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для граждан, общества и государства, а также включение соответствующих изменений в действующее законодательство Приднестровской Молдавской Республики. Так, представленный проект закона «О парламентском расследовании Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (папка № 21/1 (VI)) (далее – законопроект) определяет предмет и цели парламентского расследования, основания для его возбуждения, организационные стороны парламентского расследования и основные положения, касающиеся процедуры его проведения, а также права всех участвующих лиц в парламентском расследовании, обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании.

Согласно пункту 2 статьи 2 законопроекта парламентское расследование проводится на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности, гласности и невмешательства в деятельность парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

В рамках этого представленным пакетом проектов предусматривается уголовная ответственность за воспрепятствование деятельности парламентской

комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики (проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнения в Уголовный кодекс Приднестровской Молдавской Республики» (папка № 21/4 (VI))).

Хотелось бы отметить, что уголовная ответственность выражается в осуждении от имени государства по приговору суда лица, совершившего преступление, и применении к осужденному наказания или иных мер уголовно-правового воздействия. Факт осуждения, то есть признания лица виновным в совершении преступления, влечет для него негативные последствия, создает у него состояние судимости.

Часть первая статьи 13 Уголовного кодекса Приднестровской Молдавской Республики определяет, что преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания.

Вышеуказанное определение позволяет выделить четыре основных признака преступления, одним из которых является общественная опасность деяния. Общественная опасность деяния – материальный признак преступления, раскрывающий его социальную сущность. Общественную опасность можно определить как свойство деяния причинять вред или создавать угрозу причинения вреда охраняемым законом объектам. Общественная опасность свойственна любому правонарушению, однако преступлению характерна повышенная степень общественной опасности, вредоносности деяния.

Согласно статье 25 законопроекта итогом всего проводимого парламентского расследования Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики является доклад, который содержит лишь выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам или может содержать предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Таким образом, предложения, вносимые Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики по итогам проведенного парламентского расследования, могут носить рекомендательный характер, исходя из общих полномочий, места и роли высшего законодательного органа в системе разделения властей.

Необходимо отметить, что суть любой предусмотренной законодательством ответственности является охрана норм материального

права, которое в юриспруденции используется как понятие, обозначающее такие правовые нормы, с помощью которых государство осуществляет воздействие на общественные отношения путем прямого, непосредственного правового регулирования.

В рамках этого говорить об ответственности за совершение действий, влияющих на полномочия Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики по проведению парламентского расследования, не влекущих каких-либо обязательных последствий, является недопустимым.

Кроме того, в рамках процесса гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации, который является важнейшим элементом реализации договоренностей о сотрудничестве с Российской Федерацией и создания эффективной правовой базы на основе единых подходов и принципов, необходимо отметить, что уголовная ответственность, предусмотренная данным пакетом проектов, идет вразрез со взятым Приднестровской Молдавской Республикой курсом на гармонизацию, поскольку Уголовный кодекс Российской Федерации не предусматривает ответственности за воспрепятствование деятельности парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики.

2. Согласно статье 3 законопроекта парламентское расследование проводится на основе Конституции Приднестровской Молдавской Республики, законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики и иных нормативных правовых актов Приднестровской Молдавской Республики, принятых в соответствии с ними.

Часть вторая пункта 2 статьи 55 Конституции Приднестровской Молдавской Республики наделяет каждый орган государственной власти контрольными функциями в пределах полномочий, предоставленных настоящей Конституцией и законом.

В рамках этого пункт 4 статьи 70 Конституции Приднестровской Молдавской Республики достаточно полно закрепил механизм реализации контрольных функций законодательной ветви власти. При этом Основной Закон государства не устанавливает такой формы контрольной деятельности Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики, как парламентское расследование, что в свою очередь говорит о недопустимости закрепления полномочий по проведению парламентского расследования в рамках реализации контрольных полномочий Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики в иных законодательных актах Приднестровской Молдавской Республики и иных нормативных правовых актах Приднестровской Молдавской Республики.

Таким образом, наделение Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики полномочиями по проведению парламентского расследования, явно выходящими за пределы реализации своих контрольных функций, является противоречащим Конституции Приднестровской Молдавской Республики и априори недопустимым.

3. Статьей 6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики закрепляется фундаментальный принцип организации власти в правовом государстве – принцип разделения властей между законодательными, исполнительными и судебными органами государства. Данный принцип призван обеспечить самостоятельность органов государственной власти в рамках своей компетенции и исключение подмены одним органом деятельности и полномочий других. Также часть первая пункта 2 статьи 55 Конституции Приднестровской Молдавской Республики устанавливает, что не могут быть объединены в руках одного органа или одного лица полномочия двух или трех ветвей власти. Законодательная власть не может предоставляться одному лицу. Исполнительные органы государственной власти не могут быть наделены полномочиями по изданию законов, а законодательная власть не может быть наделена распорядительными полномочиями по оперативному управлению органами и учреждениями исполнительных и судебных органов государственной власти.

Разделение властей – необходимое условие формирования правового государства, реализации идей верховенства закона и, самое главное, расширения и обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

При этом данный законопроект предусматривает наделение законодательного органа государственной власти полномочиями иных ветвей власти. Так, в статьях 20, 23, 24 законопроекта предлагаются процедуры, устанавливающие процедуру проведения парламентского расследования, функции и полномочия рабочих групп по расследованию, сопряженные с рядом следственных действий, вызовом должностных лиц и граждан для дачи свидетельских показаний и привлечением к ответственности за отказ либо предоставление неполной и заведомо ложной информации, что фактически дублирует деятельность органов предварительного расследования и судебных органов. Подрывая тем самым авторитет и компетентность уполномоченных органов, осуществление Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики в рамках парламентского расследования вышеуказанных полномочий не согласуется с фундаментальным принципом организации власти в государстве.

Таким образом, указанные полномочия законодательного органа государственной власти, предусмотренные данным законопроектом, разрушают взаимоуравнивание трех ветвей власти и нарушают принцип разделения властей, закрепленный в статье 6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики, что является недопустимым.

4. Согласно данному законопроекту парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Приднестровской Молдавской Республики прав и свобод человека и гражданина, факты грубого нарушения Конституции Приднестровской Молдавской Республики и законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики, факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей республиканского бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Приднестровской Молдавской

Республики по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств республиканского бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Приднестровской Молдавской Республики, управления и распоряжения государственной собственностью (подпункты «а», «б», «г» пункта 1 статьи 4 законопроекта).

Пунктом 3 статьи 15 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 7 мая 2002 года № 123-3-III «Об актах законодательства Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 02-19) установлено, что слова и выражения в правовых актах используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в действующем законодательстве Приднестровской Молдавской Республики.

При этом ни действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики, ни представленным законопроектом не предусмотрены понятия «грубое нарушение» и «массовое нарушение», что в свою очередь может привести к созданию условий для злоупотреблений, неоднозначному пониманию и применению на практике таких понятий.

Таким образом, неспособность обозначить предмет парламентского расследования говорит о наличии «мертвых» норм (реализация которых на практике невозможна или затруднена), принятие которых ведет к деформации правосознания и является предпосылкой развития правового нигилизма в обществе.

5. Согласно пункту 2 статьи 4 законопроекта парламентскому расследованию не подлежат деятельность суда по осуществлению правосудия и деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Таким образом, авторы законодательной инициативы предлагают установить возможность проведения Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики парламентского расследования в отношении деятельности Президента Приднестровской Молдавской Республики.

Необходимо отметить, что Конституцией Приднестровской Молдавской Республики уже закреплен самостоятельный правовой механизм расследования деятельности Президента Приднестровской Молдавской Республики в связи с выдвижением Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики обвинения в государственной измене или совершении иного особо тяжкого, тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Приднестровской Молдавской Республики о наличии в действиях Президента Приднестровской Молдавской Республики признаков преступления и заключением Конституционного суда Приднестровской Молдавской Республики о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (пункт 1 статьи 75 Конституции Приднестровской Молдавской Республики).

В рамках этого проведение в отношении Президента Приднестровской Молдавской Республики парламентского расследования приведет к подмене одной формы парламентского контроля другой, причем не соответствующей Основному Закону государства. Кроме того, остается открытым вопрос о правовых последствиях такого парламентского расследования, роли

итогового доклада парламентской комиссии в связи с отсутствием причин и конституционных оснований необходимости проведения Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики парламентского расследования в отношении Президента Приднестровской Молдавской Республики, которые в свою очередь не раскрываются авторами данной законодательной инициативы.

Согласно пункту 4 статьи 59 Конституции Приднестровской Молдавской Республики Президент Приднестровской Молдавской Республики, являясь главой государства, обладает исключительным правом представлять Приднестровскую Молдавскую Республику внутри страны и в международных отношениях.

Тем самым, проведение Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики парламентского расследования в отношении деятельности Президента Приднестровской Молдавской Республики окажет негативное влияние на правовую оценку его деятельности со стороны международных лиц, что в свою очередь может оказаться препятствием для регулирования международных отношений в необходимом для Приднестровской Молдавской Республики русле, а в условиях непризнанности государства создание каких-либо препятствий для осуществления эффективной внешней политики является не только нежелательным, но и катастрофическим.

Также, принимая во внимание принятый Приднестровьем курс на гармонизацию законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации, который является важнейшим элементом реализации договоренностей о сотрудничестве с Российской Федерацией и создания эффективной правовой базы на основе единых подходов и принципов, необходимо отметить, что в Российской Федерации недопустимо проведение парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации в отношении деятельности Президента Российской Федерации.

6. Проведение парламентского расследования подразумевает изучение фактов и обстоятельств, являющихся предметом парламентского расследования, объективное и всестороннее исследование которых требует наличия специальных познаний у лиц, входящих в состав парламентской комиссии. При этом необходимо отметить, что действующим законодательством для депутатов Верховного Совета не установлены требования к наличию определенного образования и стажа работы в конкретной сфере. Из этого следует, что сделать верные и соответствующие действительности выводы, содержащиеся в итоговом докладе комиссии, может быть в некоторых случаях затруднительно.

При этом следует обратить внимание на отсутствие механизма обжалования и оспаривания выводов парламентской комиссии, обозначенных в итоговом докладе. Данные выводы могут являться субъективными мнениями и убеждениями определенной группы депутатов, основанными без учета специальных познаний, требуемых для исследования фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, что может привести к распространению недостоверной информации о деятельности

органов государственной власти, в том числе сведений, порочащих деловую репутацию должностных лиц, в отношении которых проводилось парламентское расследование.

Принимая во внимание вышеизложенное, Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает недопустимым принятие норм, противоречащих Конституции Приднестровской Молдавской Республики, и ведущих к развитию правового нигилизма в обществе.

