



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

Доклад

МОНИТОРИНГ ПОРЯДКА
ЗАМЕЩЕНИЯ/ПРЕКРАЩЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ДОЛЖНОСТЕЙ В 2016 ГОДУ



Кишинэу, 2017



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

ДОКЛАД

МОНИТОРИНГ ПОРЯДКА ЗАМЕЩЕНИЯ/ ПРЕКРАЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ В 2016 ГОДУ

*Доклад разработан для Ассоциации Promo-LEX
Марианой Калугиной, независимым экспертом*

Кишинэу, 2017

Перевод на английский язык: «Anodilia» SRL
Перевод на русский язык: «AD LIBITUM»
Макет: „FOXTROT“ SRL
Источник изображения на обложке: freepic.com

Ассоциация Promo-LEX
пр. Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Молдова
тел./факс: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26
info@promolex.md
www.promolex.md

ДЛЯ БЕСПЛАТНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Все права защищены. Содержание доклада может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях и без предварительного согласия ассоциации Promo-LEX, при условии указания источника.

Доклад реализован в рамках программы «Демократия, Прозрачность и Подотчетность», финансируемой Агентством США по Международному Развитию (USAID).

Взгляды, изложенные в докладе «Мониторинг порядка замещения/прекращения государственных должностей в 2016 году» принадлежат автору и не обязательно отражают позицию донора.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ	4
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	7
1. Нормативно-правовая база о замещении ответственных государственных должностей и прекращении служебных отношений	7
2. Нормативно-правовая база о замещении высших руководящих государственных должностей, руководящих государственных должностей и прекращении служебных отношений	15
3. Нормативно-правовая база о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности	19
4. Нормативно-правовая база о тестировании на полиграфе	21
II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	25
1. Комиссия по организации и проведению конкурса на замещение вакантных ответственных государственных должностей	25
2. Комиссия по организации и проведению конкурса на замещение вакантных высших руководящих государственных должностей и руководящих государственных должностей	27
3. Институциональная база о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности	29
4. Институциональная база о тестировании на полиграфе	31
III. ВВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ	33
1. Общие рассуждения	33
2. Специальные рассуждения в отношении должностей, подвергнувшихся мониторингу	35
3. Введение в действие положений о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности	39
4. Введение в действие положений о тестировании на полиграфе	42
IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП	43
1. Законность	43
2. Независимость	44
3. Неподкупность	46
4. Прозрачность	48
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	50

ВВЕДЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ

В период 26.07.2016 – 25.07.2019, Ассоциация Promo-LEX в рамках Программы Мониторинг Демократических Процессов внедряет проект «Демократия, Прозрачность и Ответственность». В целях повышения политической ответственности властей и других политических субъектов предусмотрены действия по мониторингу, информированию общественности и адвокации по вопросам, связанным с процессами управления и политическими процессами.

В данном контексте был проведен мониторинг того, как применялись законодательные положения в сфере замещения/прекращения ответственных государственных должностей, высших руководящих государственных должностей и руководящих должностей. Данный Доклад является первым по счету докладом на эту тему, период мониторинга – 2016 год.

Деятельность по мониторингу направлена на анализ и оценку практики, применяемой субъектами, подверженными мониторингу, в обеспечении соблюдения нормативно-правовой базы о замещении/прекращении ответственных государственных должностей; высших руководящих государственных должностей; руководящих должностей, а также разработку рекомендаций по совершенствованию законодательных положений и практик.

Для достижения данной цели будут выполнены следующие задачи:

- анализ и оценка нормативно-правовой базы, относящейся к цели мониторинга (законы и подчиняющиеся им подзаконные акты);
- анализ и оценка институциональной базы, относящейся к цели мониторинга (создание и функционирование конкурсных комиссий);
- анализ и оценка введения в действие законодательных положений, относящихся к цели мониторинга;
- анализ и оценка заключительного этапа, под этим понимает гарантирование принципов законности, независимости, неподкупности и прозрачности путем введения в действие законодательной и институциональной базы, а также существующей практики;
- разработка рекомендаций по совершенствованию законодательных положений и существующей практики.

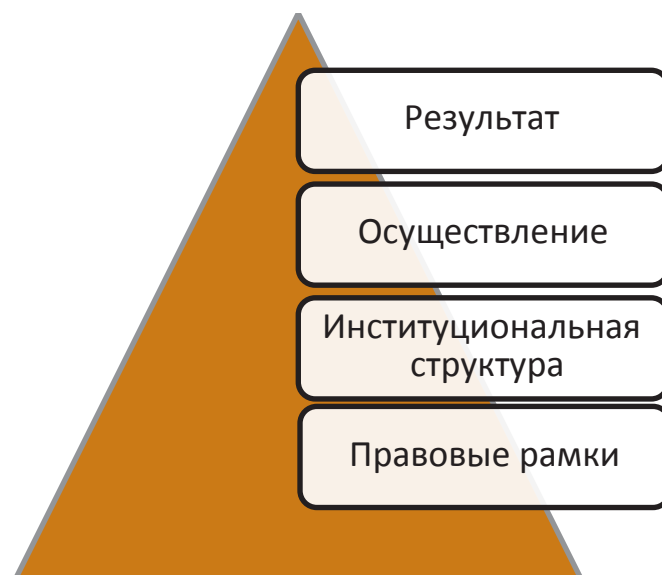
Субъектами мониторинга являются Президент Р. Молдова, Парламент, Правительство (в том числе подведомственные ему учреждения).

Предметом мониторинга является порядок замещения/прекращения ответственных государственных должностей; высших руководящих государственных должностей, а также руководящих должностей. С точки зрения замещения должности / прекращения служебных отношений, в период мониторинга (2016 год), мониторингу были подвержены следующие должности:

Премьер-министр, первый заместитель премьер-министра, заместитель премьер-министра	pfdp
Министр, заместитель министра	pfdp
Генеральный секретарь, заместитель генерального секретаря Правительства	pfdp
Генеральный директор (директор) центрального административного органа	pfdp
Судья Конституционного Суда	pfdp
Председатель, заместитель председателя, судья ВСП	pfdp
Председатель, заместитель председателя, судья апелляционной палаты	pfdp

Председатель, заместитель председателя, судья суда	pfdp
Генеральный прокурор	pfdp
Народный Адвокат, Народный Адвокат по правам ребенка	pfdp
Председатель, заместитель председателя, член Счетной Палаты	pfdp
Директор, заместитель директора СИБ	pfdp
Президент, первый вице-президент, вице-президент Национального банка Молдовы, член Надзорного совета Национального банка Молдовы	pfdp
Директор, заместитель директора НАРЭКИТ	pfdp
Начальник, заместитель начальника территориального бюро Государственной канцелярии	pfdp
Директор, заместитель директора Службы государственной охраны	pfdp
Директор, заместитель директора НЦЗПД	pfdp
Генеральный директор, заместитель генерального директора НАБПП	pfdp
Генеральный директор НКМС	pfdp
Председатель НКСС	pfdp
Правительственный представитель – представитель Правительства Р. Молдова в Европейском Суде по Правам Человека	pfdp
Государственный секретарь министерства	fpcns
Заместитель руководителя административного органа	fpcns
Руководитель, заместитель руководителя аппарата органа публичной власти	fpcns
Руководитель, заместитель руководителя органа, подведомственного министерствам и другим административным органам	fpc
Руководитель, заместитель руководителя внутреннего подразделения органа публичной власти	fpc

Мониторинг является многосторонним и сосредоточен, исходя из задач, на следующих измерениях:



В процессе мониторинга используются следующие методы:

- анализ соответствующей нормативно-правовой базы (в редакции, действующей в период мониторинга). Анализ нормативно-правовой базы осуществляется с учетом уязвимости правовых норм, выявляя нормативные недостатки (юридические пробелы, неоднозначные формулировки, коллизии правовых норм, ссылочные нормы, бланкетные нормы, чрезмерное усмотрение органов публичной власти, чрезмерные

требования к осуществлению прав лиц, отсутствие/недостаточность механизмов ответственности/жалоб и т. д.);

- отбор и сведение (обобщение) количественных данных, имеющих отношение к цели мониторинга, в том числе путем запроса информации;
- иллюстрирование примерами недочетов (законодательных, институциональных, применения) посредством тематических исследований;
- оценка измерений согласно следующей ориентировочной оценочной сетке:

Нормативно-правовая база	Ничего	Нет положений
	Минимум	Есть положения, но они охватывают лишь некоторые ситуации/аспекты/процедуры и/или неясны/неприменимы
	Средне	Есть положения, но они не охватывают все ситуации/аспекты/процедуры и/или недостаточно ясные / применимые
	Максимум	Есть положения, они охватывают все ситуации/аспекты/процедуры, будучи достаточно ясными / применимыми
Институциональная база	Ничего	Не были образованы единицы (конкурсные комиссии), которые ввели бы в действие законодательные положения
	Минимум	Были образованы единицы, но они не функционировали эффективно
	Средне	Были образованы единицы, но они функционировали ограниченно или неэффективно
	Максимум	Были образованы единицы, которые функционировали полностью и эффективно
Введение в действие	Ничего	Положения не вводятся в действие
	Минимум	Положения вводятся в действие, но ограниченно
	Средне	Положения вводятся в действие, но неэффективно
	Максимум	Положения вводятся в действие полностью и эффективно
Заключительный этап	Ничего	Не гарантированы принципы законности, независимости, неподкупности, прозрачности
	Минимум	Принципы гарантированы, но ограниченно
	Средне	Принципы гарантированы, но недостаточно
	Максимум	Принципы гарантированы полностью и эффективно

Стоит отметить, что оценка не нацелена на точную численную количественную оценку каждого измерения, а скорее на общий обзор проблем.

Исходя из цели мониторинга, используются следующие основные источники:

- информация, предоставленная властями;
- информация, размещенная на официальных web-страницах органов власти;
- информация, содержащаяся в докладах (аналитических записках), разработанных властями;
- отчеты, исследования, изыскания, имеющие отношения к цели мониторинга, разработанные другими общественными объединениями;
- заявления, пресс-релизы, публикации в СМИ, в частности журналистские расследования, относящиеся к цели мониторинга.

I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

1. Нормативно-правовая база о занятии ответственных государственных должностей и прекращении служебных отношений

Общий режим ответственной государственной должности, правовой статус лица, занимающего такую должность, а также иные отношения, вытекающие из исполнения ответственной государственной должности, регулируются Законом № 199 от 16.07.2010 о статусе лица, занимающего ответственную государственную должность¹ (Закон № 199/2010).

Целью закона является обеспечение эффективного менеджмента отношений, реализуемых лицами, исполняющими ответственные государственные должности, в интересах общества и государства.

В смысле ст. 2 Закона № 199/2010, ответственные государственные должности учреждаются на основании актов Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, изданных в пределах их компетенции, установленной Конституцией и другими законами. Ответственная государственная должность является государственной должностью, занимаемой в силу мандата, полученного непосредственно в результате выборов, или, опосредованно, путем назначения в соответствии с законом. Ответственными должностными лицами являются лица, исполняющие ответственные государственные должности, их перечень приведен в приложении к данному закону.

Закон № 199/2010, помимо общих положений, содержит положения касающиеся исполнения мандата, вознаграждения труда и социальных гарантий, приостановления и прекращения мандата, ответственности должностного лица.

Безусловно, исходя из цели мониторинга, нас интересуют, в частности, нормы, касающиеся замещения ответственной государственной должности (ст. 6), несовместимости (ст. 12), прекращения полномочий (ст. 22), а также ответственности лица, занимающего ответственную государственную должность (ст. 23).

Отметим в отношении этих норм:

- отсутствие общих требований для кандидатов на ответственную государственную должность по вопросу гражданства, места проживания, образования, опыта работы, репутации;
- использование понятий, которые не определены законодательством (преподавательская и научная деятельность), в установлении несовместимости, что порождает двусмысленное толкование и неоднородную практику в применении;
- отсутствие законодательных положений, которые касались бы оснований досрочного прекращения мандата;
- чрезмерное усмотрение в принятии/непринятии на себя ответственности лицами, занимающими ответственную государственную должность.

¹ Закон № 199 от 16.07.2010 о статусе лица, занимающего ответственную государственную должность, Официальный Монитор Р. Молдова, 2010, № 194–196, ст. 637.

Необходимо отметить, что Закон № 199/2010 является общим законом. В силу части (2) ст. 3, положения закона применяются к лицам, занимающим ответственные государственные должности, в той части, в которой их статус не регулируется специальными законами. В случае, если правовые решения, предусмотренные Законом № 199/2010 и специальным законом, регулирующим деятельность данного ответственного должностного лица, отличаются, применяются положения соответствующего специального закона.

Тем не менее, даже, если Закон № 199/2010 является рамочным законом, в целях унификации практики, рекомендуется:

- развить Закон № 199/2010 общими положениями, касающимися требований к ответственной государственной должности;
- определить в законодательстве (возможно в Законе № 133 от 17.06.2016 о декларировании имущества и личных интересов² (Закон № 133/2016)) понятие преподавательской и научной деятельности;
- развить Закон № 199/2010 общими положениями, которые перечисляли бы основания для досрочного прекращения мандата;
- укрепить механизмы ответственности лиц, занимающих ответственные государственные должности, исключив из части (3) ст. 23 Закона № 199/2000, слово «может», изложив текст нормы в следующей редакции «Неисполнение или ненадлежащее исполнение ответственным должностным лицом своих обязанностей, прерогатив и полномочий, независимо от наличия вины, влечет за собой отзыв или освобождение от должности». Таким образом, снизится дискретность в отзыве и освобождении от должности лица, занимающего ответственные государственные должности, в случае если оно не исполняет или ненадлежащее исполняет свои обязанности, прерогативы и полномочия.

Мы настаиваем на этих рекомендациях, тем более, что специальное законодательство, охватывающее определенные категории лиц, занимающих ответственные государственные должности, в большинстве своем содержит те же недостатки. Подробности в связи с этим приведены в нижеследующей таблице:

Замещение должности	Несовместимость / Ответственность / Прекращение служебных отношений
<i>Закон № 64 от 31.05.1990 о Правительстве³</i>	
Ст. 4 – для членов Правительства эти нормы содержат только требования к гражданству и месту жительства. Закон с пробелами в части образования, опыта работы и репутации кандидатов на данные должности.	Статьи 6 и 7 – нормы не предоставляют достаточной безопасности членам Правительства, одно из оснований отставки (выражение волевого недоверия) по усмотрению Парламента.

² Закон № 133 от 17.06.2016 о декларировании имущества и личных интересов, Официальный Монитор РМ, 2016, № 245–246, ст. 513.

³ Закон № 64 от 31.05.1990 о Правительстве, переопубликованный, Официальный Монитор РМ, 2002, № 131–133, ст. 1018, утратил силу согласно Закону № 136 от 07.07.2017 о Правительстве, Официальный Монитор РМ, 2017, № 252, ст. 412.

Ст. 21 – что касается министров и их заместителей, нормы не содержат более подробных требований, которым должны отвечать кандидаты.

Ст. 22 – что касается руководителей других центральных административных органов, отличных от министерств, нормы не содержат императивных положений, касающихся требований которым должны отвечать кандидаты.

Ст. 29 – что касается членов Правительства, при перечислении несовместимости должностей, используется понятие оплачиваемая деятельность, термин, который требует разъяснения, возможно в Законе № 133/2016. НОП отмечает двусмысленное толкование в судебной практике случаев несовместимости в зависимости от наличия фактора оплачиваемого труда.⁴ Также используется понятие научно-педагогическая деятельность, термин, который должен быть определен Законом № 133/2016.

Национальное законодательство содержит пробелы в том, что касается министерской ответственности, положений, которые абсолютно необходимы в государстве, заявляющем об ориентированном на обеспечение неподкупности публичных агентств.

Положение об организации и функционировании Государственной канцелярии, утвержденное Постановлением Правительства № 657 от 06.11.2009⁵

П. 9 – не налагается никаких требований на руководителей Государственной Канцелярии.

П. 9 – нормы не развиты в части оснований прекращения полномочий генерального секретаря Правительства и его заместителя.

Документ не содержит специальных положений, касающихся несовместимости и ответственности.

Положение об организации и функционировании Агентства по Туризму, утвержденное Постановлением Правительства № 851 от 21.12.2009⁶

П. 11 – документ содержит пробелы в части требований, предъявляемых к руководящим должностям АТ.

П. 11 – документ содержит пробелы в части оснований для прекращения полномочий должностных лиц АТ.

Документ не содержит специальных положений, касающихся несовместимости и ответственности руководителей АТ.

4 <http://ani.md/ro/node/147>, Национальный Орган по Неподкупности, Годовой отчет о деятельности – 2016, Кишинев, 2017, п. 20.

5 Постановление Правительства № 657 от 06.11.2009 об утверждении Положения об организации и функционировании Государственной Канцелярии, её структуры и предельной численности, Официальный Монитор РМ, 2009, № 162, ст. 724.

6 Постановление Правительства № 851 от 21.12.2009 об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по Туризму, его структуры и предельной численности, Официальный Монитор РМ, 2009, № 191–192, ст. 928.

Положение об организации и функционировании Агентства Земельных Отношений и Кадастра, утвержденное Постановлением Правительства № 383 от 12.05.2010⁷

П. 9 – документ содержит пробелы в части требований, предъявляемых к руководящим должностям АЗОК.

П. 9 – документ содержит пробелы в части оснований для прекращения полномочий должностных лиц АЗОК.

Документ не содержит специальных положений, касающихся несовместимости и ответственности руководителей АЗОК.

Положение об организации и функционировании Национального Бюро Статистики, утвержденное Постановлением Правительства № 1034 от 29.12.2011⁸

П. 11 – документ содержит пробелы в части требований, предъявляемых к руководящим должностям НБС.

П. 11 – документ содержит пробелы в части оснований для прекращения полномочий должностных лиц НБС.

Документ не содержит специальных положений, касающихся несовместимости и ответственности руководителей НБС.

Положение об организации и функционировании Бюро Межэтнических Отношений, утвержденное Постановлением Правительства № 43 от 02.02.2010⁹

Пункты 10 и 11 – документ содержит пробелы в части требований, предъявляемых к руководящим должностям БМО.

Пункты 10 и 11 – документ содержит пробелы в части оснований для прекращения полномочий должностных лиц БМО.

Документ не содержит специальных положений, касающихся несовместимости и ответственности руководителей БМО.

Закон № 317 от 13.12.1994 о Конституционном Суде¹⁰

Ст. 11 ч. (1) – нормы содержат определенные требования к кандидатам на должность члена Конституционного Суда, но нет требований касающихся репутации.

Статьи 18 и 19 – документ содержит основания для лишения полномочий и, по умолчанию, привлечения к ответственности члена Конституционного Суда.

Ст. 11 ч. (3) и ст. 15 – при перечислении несовместимости используются двусмысленные и неопределенные законом понятия (например: оплачиваемая деятельность, преподавательская и научная деятельность).

7 Постановление Правительства № 383 от 12.05.2010 об организации и функционировании Агентства Земельных Отношений и Кадастра, структуры и предельной численности его центрального аппарата, Официальный Монитор РМ, 2010, № 75–77, ст. 453.

8 Постановление Правительства № 1034 от 29.12.2011 об организации и функционировании Национального Бюро Статистики, структуры, численного состава Коллегии и предельной численности центрального аппарата, Официальный Монитор РМ, 2012, № 1–6, ст. 16.

9 Постановление Правительства № 43 от 02.02.2010 об организации и функционировании Бюро Межэтнических Отношений, структуры и предельной численности его центрального аппарата, Официальный Монитор РМ, 2010, № 18–19, ст. 80.

10 Закон № 317 от 13.12.1994 о Конституционном Суде, Официальный Монитор РМ, 1995, № 8, ст. 86.

Закон № 544 от 20.07.1995 о статусе судьи¹¹

Ст. 6–11 – Нормы, содержащие требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Что касается документов, которые должны быть поданы кандидатом для участия в конкурсе, требование подачи декларации об имуществе и личных интересах расплывчатое. Ведь, исходя из положений ст. 3 Закона № 133/2016, кандидаты на должность не являются субъектами декларирования имущества и личных интересов, а ВСМ не является органом, контролирующим декларации. Кроме того, необходимо отметить неограниченное усмотрение членов Парламента при выдвижении кандидатов на должность судей ВСП. Важно изменить нормы, в том числе конституционные, таким образом, чтобы назначение на эти должности осуществлялось Президентом РМ, который в отличие от Парламента, может быть обязан, законом, назначить кандидата, повторно предложенного ВСМ на должность судьи.

Ст. 25 – обращаем внимание на ограниченную возможность опротестования постановлений ВСМ. Согласно ст. 25 ч. (1) Закона № 947 от 19.07.1995 о Высшем Совете Магистратуры,¹² решения ВСМ могут быть обжалованы в ВСП только в части, касающейся процедуры издания/принятия, любым заинтересованным лицом в течение 15 дней со дня их сообщения. Эта же проблема была доведена до сведения Группой государств по борьбе с коррупцией.¹³ В ходе четвертого раунда оценки, Республике Молдова было рекомендовано провести мониторинг того факта, что ВСМ мотивирует свои решения надлежащим образом, а его решения, в том числе его содержание по существу, могут выступать предметом юрисдикционного контроля.

Ст. 8 – используются определения оплачиваемой должности или деятельности, преподавательской, научной деятельности, в связи с чем, обращаем внимание на проблему интерпретируемости и не определения в законодательстве.

Закон № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре¹⁴

Статьи 17 и 22 – перечислены требования, предъявляемые к кандидату на должность Генерального Прокурора.

Еще раз отметим спорный характер представления кандидатами декларации об имуществе и личных интересах. Ведь, аналогично кандидату на должность судьи, кандидат на должность Генерального Прокурора не является субъектом декларирования имущества и личных интересов, а ВСП не является контролирующим органом.

Ст. 58 ч. (б) – достаточно ясные нормы в части освобождения от должности.

Ст. 14 – при перечислении факторов несовместимости используются термины, чье определение не дано законодательством (например: преподавательская и научная деятельность).

11 Закон № 544 от 20.07.1995 о статусе судьи, переопубликованный, Официальный Монитор РМ, 2013, № 15–17, ст. 63.

12 Закон № 947 от 19.07.1996 о Высшем совете магистратуры, переопубликованный, Официальный Монитор РМ, 2013, № 15–17, ст. 65.

13 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>, Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Четвертый раунд оценки, Оценочный доклад, Республика Молдова, п. 48.

14 Закон № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре, Официальный Монитор РМ, 2016, № 69–77, ст. 113.

Закон № 52 от 03.04.2014 о Народном адвокате¹⁵

Статьи 6–9 – нормы, перечисляющие требования, предъявляемые к кандидатам на должность Народного Адвоката, в том числе конкурсные процедуры.

Обращаем внимание на необходимость принятия единого закона, предусматривающего, каким образом Парламент организует и проводит конкурс на замещение ответственных государственных должностей.

Ст. 14 – нормы достаточно четкие в части прекращения полномочий Народного Адвоката.

Ст. 10 – используются термины, чье определение не дано законодательством (например: преподавательская, научная и творческая деятельность).

Закон о Счетной Палате, № 261 от 05.12.2008¹⁶

Статьи 17–18 – положения, устанавливающие, в том числе требования к кандидатам на должность члена Счетной Палаты.

Ст. 21 – нормы достаточно четкие в части прекращения полномочий.

Ст. 20 части (4)–(5) – обращаем внимание на использование понятий преподавательская, научная и творческая деятельность, понятий, чье определение не дано национальным законодательством, а также на интерпретируемый характер понятия оплачиваемая деятельность.

Закон № 753 от 23.12.1999 о Службе Информации и Безопасности Республики Молдова¹⁷

Ст. 13 – отсутствие положений, касающихся требований, предъявляемых к кандидатам на должность руководителя СИБ.

Ст. 13 – одним из оснований для освобождения с должности директора СИБ является выражение недоверия, не ясными остаются, как применяемые процедуры, так и причины, обосновывающие применение данной статьи.

Документ содержит пробелы в части прекращения полномочий заместителя директора СИБ, а также в части несовместимости должностей директора и заместителя директора СИБ.

Закон № 548 от 21.07.1995 о Национальном Банке Молдовы¹⁸

Статьи 22–23 – достаточно четкие положения в части назначения членов органов управления НБМ.

Ст. 23 ч. (10) – было бы целесообразно указать, какие проступки/нарушения представляют собой грубые проступки/нарушения, являющиеся основанием для отзыва с должности члена органов управления НБМ.

15 Закон № 52 от 03.04.2014 о Народном адвокате, Официальный Монитор РМ, 2014, № 110–114, ст. 278.

16 Закон о Счетной Палате, № 261 от 05.12.2008, Официальный Монитор РМ, 2008, № 237–240, ст. 864.

17 Закон № 753 от 23.12.1999 о Службе Информации и Безопасности Республики Молдова, Официальный Монитор РМ, 1999, № 156, ст. 764.

18 Закон № 548 от 21.07.1995 о Национальном Банке Молдовы, переопубликованный, Официальный Монитор РМ, 2015, № 297–300, ст. 544.

Ст. 25 – что касается положений, относящихся к несовместимости должностей, аналогично другим категориям ответственных государственных должностей, отметим факт того, что понятия преподавательская и научная деятельность не определены законом, а также путаницу, порождаемую понятием оплачиваемая деятельность.

Закон об электронных коммуникациях, № 241 от 15.11.2007¹⁹

Ст. 11 – не выдвинуты какие-либо требования в части репутации руководства НАРЭКИТ.

Ст. 11 – достаточно четкие положения, касающиеся прекращения полномочий и несовместимости.

Положение об организации и функционировании бюро Государственной Канцелярии, утвержденное Постановлением Правительства № 845 от 18.12.2009²⁰

Пункты 5 и 15 – обращаем внимание на отсутствие положений, касающихся требований, предъявляемых начальнику территориального бюро Государственной канцелярии и его заместителю.

Пункты 5 и 15 – обращаем внимание на отсутствие положений, касающихся оснований для прекращения полномочий и несовместимости.

Закон № 134 от 13.06.2008 о Службе Государственной Охраны²¹

Ст. 8 части (1)–(2) – не выставляются требования, предъявляемые к должности директора и заместителя директора СГО.

Ст. 8 части (1)–(2) – отсутствуют специальные положения, регулирующие основания для прекращения полномочий и режим несовместимости.

Закон № 133 от 08.07.2011 о защите персональных данных²²

Ст. 22 – при перечислении требований, не указано требование репутации для кандидатов на должность руководителя НЦЗПД.

Ст. 22 – было бы целесообразно указать, какие нарушения представляют собой серьезные нарушения должностных обязательств, предусмотренных законом.

Необходимо отметить, что аналогично другим категориям ответственных государственных должностей, понятия научно-педагогическая деятельность не определены национальным законодательством.

19 Закон об электронных коммуникациях, № 241 от 15.11.2007, Официальный Монитор РМ, 2008, № 51–54, ст. 155.

20 Постановление Правительства № 845 от 18.12.2009 о территориальных бюро Государственной Канцелярии, Официальный Монитор РМ, 2009, № 189–190, ст. 923.

21 Закон № 134 от 13.06.2008 о Службе Государственной Охраны, перепубликованный, Официальный Монитор РМ, 2015, № 361–369, ст. 673.

22 Закон № 133 от 08.07.2011 о защите персональных данных, Официальный Монитор РМ, 2011, № 170–175, ст. 492.

Положение об организации и функционировании Национального Агентства по Безопасности Пищевых Продуктов утвержденное Постановлением Правительства № 51 от 16.01.2013²³

Пункты 9–10 – не выставляются требования, предъявляемые к руководящим должностям НАБПП.

Пункты 9–10 – не указываются специальные основания, как в части прекращения полномочий, так и режима несовместимости.

Устав Национальной Медицинской Страховой Компании, утвержденный Постановлением Правительства № 156 от 11.02.2002²⁴

П. 27 – не выставляются требования, предъявляемые к руководящим должностям НКМС.

П. 30 – указываются основания для прекращения полномочий генерального директора.

Отсутствуют специальные положения, которые регулировали бы режим несовместимости.

Устав Национальной Кассы Социального Страхования, утвержденный Постановлением Правительства № 937 от 13.11.2014²⁵

П. 12 – отсутствуют специальные положения, которые выдвигали бы требования к кандидатам на должность председателя НКСС.

П. 12 – отсутствуют специальные положения, которые указывали бы основания для прекращения полномочий председателя НКСС, а также положения, которые регулировали бы режим несовместимости.

Закон № 151 от 30.07.2015 о Правительственном представителе²⁶

Ст. 2 – положения, перечисляющие требования, предъявляемые к должности Правительственного представителя

Ст. 4 – четкие положения, касающиеся прекращения полномочий.

Ст. 3 ч. (1) – при урегулировании режима несовместимости используется определение, порождающее двусмысленное толкование (оплачиваемая деятельность), а также понятия, которые не определены законом (например: преподавательская, научная и творческая деятельность).

23 Постановление Правительства № 51 от 16.01.2013 об организации и функционировании Национального Агентства по Безопасности Пищевых Продуктов, Официальный Монитор РМ, 2013, № 15–17, ст. 89.

24 Постановление Правительства № 156 от 11.02.2002 об утверждении устава Национальной Медицинской Страховой Компании, Официальный Монитор РМ, 2002, № 27–28, ст. 232.

25 Постановление Правительства № 937 от 13.11.2014 об утверждении Устава Национальной Кассы Социального Страхования, Официальный Монитор РМ, 2014, № 345–351, ст. 1012.

26 Закон № 151 от 30.07.2015 о Правительственном представителе, Официальный Монитор РМ, 2015, № 224–233, ст. 455.

2. Нормативно-правовая база о замещении высших руководящих государственных должностей, руководящих государственных должностей и прекращении служебных отношений

Общий режим государственной должности, статус государственного служащего, правоотношения государственных служащих с органами публичной власти, а также иные вытекающие из них отношения регулируется Законом № 158 от 04.07.2008 о государственной должности и статусе государственного служащего²⁷ (Закон № 158/2008).

Указанный закон содержит положения об учреждении и классификации государственных должностей, о категориях государственных служащих, о менеджменте государственной должности и государственных служащих, правах и обязанностях государственного служащего, несовместимости и ограничениях, карьере государственных служащих, об изменении и приостановлении служебных отношений, прекращение служебных отношений.

В силу ст. 7 ч. (1) Закона № 158/2008, государственные должности подразделяются на следующие категории:

- высшие руководящие государственные должности;
- руководящие государственные должности;
- исполнительные государственные должности.

В соответствии со ст. 8 Закона № 158/2008, государственные служащие – руководители высшего звена осуществляют управление высшего звена в органах публичной власти. Категория государственных служащих – руководителей высшего звена включает лиц, назначенных на одну из следующих высших руководящих государственных должностей:

- государственный секретарь министерства, заместитель руководителя административного органа;
- руководитель и заместитель руководителя аппарата органа публичной власти (Парламента, Президента Р. Молдова, ВСМ, Конституционного суда, ВСП, ГП, Счетной Палаты, Офиса народного адвоката).

Замещение вакантной высшей руководящей государственной должности осуществляется по конкурсу. Для замещения высшей руководящей государственной должности лицо должно отвечать в совокупности следующим требованиям:

- соответствовать условиям, предусмотренным ст. 27 Закона № 158/2008;
- иметь высшее образование, подтвержденное дипломом лицензиата или равноценным документом об образовании;
- иметь стаж работы по специальности/профилю соответствующей государственной должности не менее 5 лет;
- иметь опыт управленческой деятельности не менее 2-х лет.

²⁷ Закон № 158 от 04.07.2008 о государственной должности и статусе государственного служащего, Официальный Монитор РМ, 2008, № 230–232, ст. 840.

Статья 27 определяет условия для поступления на государственную должность. Таким образом, на государственную должность может поступить лицо, которое отвечает следующим основным условиям:

- является гражданином Республики Молдова;
- владеет государственным языком и функционирующими на соответствующей территории официальными языками межэтнического общения в установленных законом пределах;
- обладает полной дееспособностью;
- не достигло возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту;
- годно по состоянию здоровья согласно медицинскому заключению, выданному уполномоченным медицинским учреждением, к исполнению государственной должности, если для соответствующей должности установлены особые требования в отношении здоровья;
- имеет необходимое образование, предусмотренное для соответствующей государственной должности;
- в последние 5 лет не было уволено с государственной должности в соответствии с п.п. а) и б) ч. (1) ст. 64 Закона № 158/2008,²⁸ либо индивидуальный трудовой договор с ним не был прекращен по дисциплинарным причинам;
- не имеет непогашенных судимостей за умышленные преступления;
- не лишено права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве основного или дополнительного наказания вследствие окончательного судебного приговора, которым установлен этот запрет.

Назначение на должность государственных служащих – руководителей высшего уровня, изменение, приостановление и прекращение служебных отношений производятся согласно закону, по необходимости, Правительством или руководителями соответствующих органов публичной власти – по указанным государственным должностям.

Для замещения по конкурсу должностей государственного секретаря министерства и заместителя руководителя административного органа, создается постоянная комиссия, состоящая из 7 членов – ведущих специалистов в публичном управлении, назначаемых Правительством. Структура, критерии назначения членов, полномочия и порядок создания и функционирования указанной комиссии регулируется Положением о замещении на конкурсной основе государственной должности, утвержденным Постановлением Правительства № 201 от 11.03.2009.²⁹ Указанное Положение устанавливает процедуру организации и проведения конкурса на замещение государственной должности, а также обязанности сторон, участвующих в процессе организации и проведения конкурса.

28 В соответствии с приведенными положениями, лицо/орган, правомочный назначать на должность, осуществляет увольнение с занимаемой государственной должности административным актом, который доводится до сведения государственного служащего в течение пяти рабочих дней после его издания, но не позднее дня увольнения, в следующих случаях: а) в качестве дисциплинарного взыскания, наложенного за нарушение положений пункта f1) части (1) статьи 22, а также за совершение дисциплинарного проступка, при наличии ранее наложенных и не погашенных в установленном порядке дисциплинарных взысканий; б) в качестве дисциплинарного взыскания, наложенного за совершение дисциплинарного проступка, повлекшего тяжелые последствия.

29 Постановление Правительства № 201 от 11.03.2009 о введении в действие положений Закона № 158-XVI от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего, Официальный Монитор РМ, 2009, № 55–56, ст. 249.

Для замещения по конкурсу должностей руководителя и заместителя руководителя аппарата органа публичной власти создаются конкурсные комиссии согласно положениям нормативных актов, принятых соответствующими органами публичной власти. Мы не располагаем информацией о том, в какой мере применяются эти нормы Президентом Р. Молдова. Регламент Аппарата Президента Республики Молдова № 47 от 27.04.2012,³⁰ не содержит ничего кроме кратких положений о руководстве Аппарата Президента Р. Молдова. Таким образом, согласно статьям 9 и 11 указанного Регламента, Аппарат Президента Республики Молдова возглавляют генеральный секретарь и заместитель генерального секретаря, назначаемые на должность и освобождаемые от должности указом Президента Р. Молдова. При временном отсутствии генерального секретаря Аппарата Президента Р. Молдова его обязанности исполняет назначаемый в установленном порядке заместитель генерального секретаря.

В соответствии со ст. 9, категория государственных служащих – руководителей включает лиц, назначенных в соответствии с Законом № 158/2008, на одну из следующих руководящих государственных должностей:

- руководитель и заместитель руководителя органа, подведомственного министерствам и другим административным органам;
- руководитель и заместитель руководителя внутреннего подразделения органа публичной власти;
- руководитель и заместитель руководителя децентрализованной службы органа публичной власти;
- руководитель и заместитель руководителя децентрализованной службы, организованной в административно-территориальной единице и в автономном территориальном образовании с особым статусом;
- секретарь совета села (коммуны), сектора, города (муниципия), района и секретарь претуры;
- претор и заместитель претора сектора муниципия Кишинев;
- начальник секретариата судебной инстанции;
- руководитель Аппарата Центральной избирательной комиссии;
- главный хранитель фондов.

Необходимо отметить, что режим несовместимости и ограничений регулируется положениями статей 25–26 Закона № 158/2008, которые, однако, носят дефектный характер. В качестве примера, приведем нормы ст. 25 ч. (2), согласно которой государственный служащий не может осуществлять иную оплачиваемую деятельность:

- в органах публичной власти – за изъятиями, предусмотренными законом;
- в ответственной государственной должности или в должности в составе кабинета лица, исполняющего ответственную государственную должность, за исключением случая, когда служебные отношения приостановлены на соответствующий период времени в соответствии с законом;
- по индивидуальному трудовому или иному гражданско-правовому договору, в хозяйственных обществах, кооперативах, государственных или муниципальных предприятиях, некоммерческих организациях публичного или частного сектора, деятельность

30 Указ Президента № 47 от 27.04.2012 об утверждении Регламента Аппарата Президента Республики Молдова, Официальный Монитор РМ, 2012, № 85–87, ст. 281.

которых подконтрольна, подотчетна или связана иным образом с компетенцией органа, в котором он осуществляет деятельность, за исключением научной, преподавательской, творческой деятельности, деятельности по участию в проектах развития, находящихся в сфере компетенции органа, в котором он осуществляет деятельность, и деятельности по представительству государства в хозяйственных обществах. Порядок совмещения этих видов деятельности с государственной должностью устанавливается Правительством;

- в качестве эксперта, занятого во внедряемых за пределами страны проектах, кроме случаев, когда служебные отношения в соответствии с законом приостановлены на соответствующий период.

Аналогично установленному для лиц, занимающих ответственную государственную должность, в урегулировании режима несовместимости для высших руководящих государственных должностей, а также для руководящих государственных должностей используются интерпретируемые понятия (например: оплачиваемая деятельность) и понятия, которые не определены законом (например: научная, преподавательская и творческая деятельность).

Необходимо отметить, что в условиях ст. 4 Закона № 158/2008, положения закона применяются к государственным служащим органов публичной власти, указанных в приложении к закону. Положения применяются к государственным служащим, имеющим особый статус (сотрудники дипломатической службы, таможенной службы, органов обороны, органов по предупреждению и борьбе с коррупцией, органов национальной безопасности и охраны общественного порядка, иные установленные законом категории), в части, не регулируемой специальными законами. Положения не применяются к:

- лицам, исполняющим ответственные государственные должности;
- персоналу, зачисленному на основе личного доверия в кабинет лиц, исполняющих ответственные государственные должности;
- персоналу органов публичной власти, выполняющему вспомогательные функции: канцелярские, протокольные, административные, администрирования информационных систем, включая ввод и обработку информации, обеспечивающей функционирование органа публичной власти;
- персоналу, принятому на работу на определенный период за счет дополнительных доходов и других источников;
- иным категориям персонала, не осуществляющим деятельность, предполагающую реализацию прерогатив публичной власти.

Исходя из подверженных мониторингу должностей, развитие статуса должностей в специальных нормативных актах имеет место на основании законов, таких как Закон № 283 от 28.12.2011 о Пограничной полиции³¹ и Закон № 320 от 27.12.2012 о деятельности полиции и статусе полицейского.³²

31 Закон № 283 от 28.12.2011 о Пограничной полиции, Официальный Монитор РМ, 2012, № 76–80, ст. 245. В соответствии со ст. 5 частями (5)–(6) указанного Закона, Пограничную полицию возглавляет начальник Генерального инспектората Пограничной полиции, назначаемый Правительством по предложению министра внутренних дел на срок 5 лет с возможностью быть назначенным на новый срок. Начальнику Инспектората помогают заместители начальника, назначенные на должность на конкурсной основе и освобождаемые от должности министром внутренних дел по предложению начальника Инспектората.

32 Закон № 320 от 27.12.2012 о деятельности полиции и статусе полицейского, Официальный Монитор РМ, 2013, № 42–47, ст. 145. В соответствии со статьями 12–13 указанного Закона, Генеральный Инспекторат Полиции возглавляется начальником, назначаемым на пятилетний срок с возможностью быть назначенным на новый срок, Правительством по представлению министра внутренних дел. Начальник Генерального

3. Нормативно-правовая база о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности

Принципы, цели, процедура, формы и методы проверки информации о гражданах Республики Молдова, занимающих государственные должности или претендующих на государственные должности определяются Законом № 271 от 18.12.2008 о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности (Закон № 271/2008)³³.

Согласно ст. 5 Закона № 271/2008, проверке подлежат лица и кандидаты:

- на ответственные государственные должности, занимаемые в силу мандата, полученного непосредственно в результате выборов, за исключением парламентских или местных выборов, или опосредованно – путем назначения, указанные в Законе № 199/2010;
- на высшие руководящие государственные должности и руководящие государственные должности;
- на должности, занимаемые военнослужащими по контракту или другими лицами со специальным статусом в органах публичной власти, в которых предусмотрена военная или специальная служба, соответствующие высшей категории государственных служащих и руководящих государственных служащих;
- на должности, занимаемые лицами, делегированными в дипломатические представительства или консульские учреждения в качестве их руководителей, и лицами, отобранными для делегирования в дипломатические представительства и консульские учреждения, ранее не занимавшими государственные должности.

С момента своего принятия, в Закон № 271/2008 не вносились изменения и дополнения, кроме одного раза в 2016 году. Пересмотру подлежат больше законодательных положений, таким образом, чтобы правовые нормы стали более четкими и предвидимыми, факт, отмеченный и общественными объединениями. Замечания и предложения, в том числе некоторые дополнительные, содержатся в нижеследующей таблице.³⁴

инспектората полиции имеет заместителей, которые назначаются на должность министром внутренних дел по его представлению. Начальник Генерального инспектората полиции должен соответствовать следующим требованиям: быть гражданином Республики Молдова; иметь высшее образование юридического профиля; иметь опыт управленческой работы не менее пяти лет; владеть государственным языком и одним из языков международного общения; быть годным к исполнению должности по состоянию физического и психического здоровья, подтвержденному заключением специальной медицинской комиссии Министерства внутренних дел. Решение о прекращении исполнения должности начальника Генерального инспектората полиции принимается Правительством в случаях: отставки, достижения предельного возраста службы в полиции; истечения срока пребывания в должности, за исключением случая, когда был назначен на новый срок; неоднократного совершения дисциплинарных проступков (не менее двух раз в течение одного года) или совершения грубого дисциплинарного проступка; неудовлетворительного результата, полученного в процессе оценки деятельности, которая осуществляется на основании положения, утвержденного Правительством; отрицательного результата тестирования профессиональной неподкупности; вступления в силу окончательного обвинительного приговора; утраты гражданства РМ; иных обстоятельств, предусмотренных законодательством.

33 Закон № 271 от 18.12.2008 о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности, Официальный Монитор РМ, 2009, № 41–44, ст. 118.

34 Для более подробной информации смотри: http://capc.md/files/RAPORT%20DE%20EVALUARE_FINAL_2.05.2017_versiune%20finala.pdf, CAPC, Отчет об оценке уровня внедрения инструментов по борьбе с коррупцией в судебной системе, п. 8–13, 52–53.

Ст.	Замечания/предложения
Ст. 4	Исходя из ст. 15 ч. (2), которая, практически обязывает орган, осуществляющий проверку принять решение о несовместимости, если выявлены факторы риска, их необходимо уточнить в максимально возможной степени.
Ст. 5 п.п. а) и с)	<p>В п.п. а) – исходя из недавних изменений избирательного законодательства, после слов «парламентских» дополнить словами «выборов на должность Президента Республики Молдова», иначе кандидаты на должность Президента РМ подпадают под действие закона.</p> <p>В п.п. с) – слова «высшей категории государственных служащих и руководящих государственных служащих» заменить словами «высшим руководящим государственным должностям и руководящим государственным должностям». Таким образом, будет обеспечено соответствие терминологии с Законом № 158/2008.</p>
Ст. 7	Законодательство необходимо дополнить положениями, которые обеспечат ответственность руководителей органов публичной власти в случае не информирования органа, осуществляющего проверку, о случаях нарушения лицами, занимающими государственные должности, и кандидатами на государственные должности требований и ограничений, установленных законом в отношении государственной должности, об обнаруженных факторах риска и о других обстоятельствах, представляющих угрозу интересам национальной безопасности.
Ст. 8 ч. (1)	Законодательство необходимо дополнить положениями, которые обеспечат ответственность руководителей компетентных органов публичной власти в случае не инициирования ими проверки лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности.
Ст. 8 ч. (3)	Дополнение норм положениями, которые обеспечат проверку при выдвижении на государственную должность, даже если не прошло 5 лет после предыдущей проверки.
Ст. 10 ч. (2)	Замечания редакционного характера. Изложить последнюю фразу в следующей редакции: «Орган, осуществляющий проверку, может использовать информацию, полученную при предыдущих проверках, а также любую другую информацию»
Ст. 15 ч. (3)	Важно обеспечить доступ общественности к информации о факторах риска, выявленных в отношении лиц, занимающих ответственную государственную должность, кандидатов на государственную должность или лиц, занимающих высшие руководящие государственные должности, возможно, составив резюме на сайте СИБ, данное положение должно быть четко предусмотрено в законе.
Ст. 15 ч. (5)	Чтобы обеспечить соблюдение норм, необходимо дополнить Закон № 199/2010 и Закон № 158/2008 четкими положениями, обосновывающими освобождение от должности лица, занимающего государственную должность, если в его отношении было принято решение о несовместимости.
Ст. 16 ч. (1)	Чтобы обеспечить соблюдение норм, необходимо дополнить Закон № 199/2010 и Закон № 158/2008 четкими положениями, обосновывающими отстранение от должности лица, занимающего государственную должность, на время проверки, при наличии угрозы интересам государственной безопасности.
Ст. 19 части (2)–(4)	В контексте использования органом, осуществляющим проверку, результатов предыдущих проверок, необходимо пересмотреть сроки хранения материалов проверки и других документов. Также, важно дополнить нормы положениями, обязывающими орган, осуществляющий проверку, публиковать, ежегодно, на web-странице, обобщенные аналитические записки о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности.

4. Нормативно-правовая база о тестировании на полиграфе

В части тестирования кандидатов на определенные должности с применением полиграфа основным законом является Закон № 269 от 12.12.2008 о применении тестирования на детекторе симуляции (полиграфе) (Закон № 269/2008).³⁵ Закон № 269/2008 устанавливает цели и принципы тестирования, лиц, подлежащих тестированию, виды тестирования, ограничения, специфику обязательного тестирования и добровольного тестирования, порядок организации и проведения тестирования, контроль и финансирование проведения тестирования.

Закон № 269/2008 содержит множество уязвимых положений, которые необходимо пересмотреть, таким образом, чтобы правовые нормы приобрели больше ясности, возможности предвидения и надежности, факт, отмеченный и общественными объединениями. Замечания и предложения, в том числе некоторые дополнительные, содержатся в нижеследующей таблице:³⁶

Ст.	Замечания/предложения
Ст. 1	Полиграфолог не может оценить достоверность информации сообщенной тестируемым лицом. В случае если информацию, сообщенную тестируемым лицом невозможно проверить другими путями, заключение об её достоверности или недостоверности невозможно. Таким образом, в определении тестирование с применением полиграфа заменить слова «проверку полиграфологом достоверности сведений, сообщенных тестируемым лицом» заменить словами «выявление симуляции». Замечание и рекомендация каются и редакции ст. 2 Закона № 269/2008.
Ст. 2 ч. (2) п.п. b) и d)	Чтобы придать больше ясности нормам, а также обеспечить их соответствие специальному законодательству, изложить в следующей редакции: «(2) Тестирования с применением полиграфа проводятся: [...] b) при проведении планового или внезапного контроля служебной деятельности в учреждениях, указанных в ст. 7; [...] d) в ходе специальной розыскной деятельности». Применить замечание и рекомендацию ко всему тексту Закона № 269/2008.
Ст. 3 ч. (4)	В случае лиц, участвующих в конкурсе на замещение должности председателя или заместителя председателя НОП (ст. 4 ч. а/2) Закона), правом инициирования должен быть наделен Совет по Неподкупности.
Ст. 3 ч. (5)	В целях соблюдения требований законодательной техники, сформулировать в следующей редакции: «(5) Материалы тестирования не подлежат разглашению и использованию в иных условиях и целях, чем это предусмотрено законом», с уточнением условия.
Ст. 4 п.п. b)	Не ясен ход мыслей положений. Ведь, очевидно, что эта ситуация, в смысле положений Закона № 269/2008, покрывается положениями п.п. а). Это положение создает путаницу и может толковаться как неправомерное основание для любого работодателя (публичного или частного), на условиях договора, подвергнуть персонал тестированию.

35 Закон № 269 от 12.12.2008 о применении тестирования на детекторе симуляции (полиграфе), Официальный Монитор РМ, 2009, № 57–58, ст. 161.

36 Подробнее смотри: <http://carp.md/ro/publications/>, САРС, Добровольное тестирование на полиграфе представителей сектора правосудия, Кишинев, 2013; САРС, Отчет об оценке уровня внедрения инструментов по борьбе с коррупцией в судебной системе, Кишинев, 2017, п. 14–16, п. 54–60.

Ст. 6 ч. (1) подпункты с), е), f) и ч. (2)	В статье перечисляются определенные ограничения в применении тестирования на полиграфе определенного круга лиц. Решение по двум из этих обстоятельств (применимость к престарелым лицам (ч. (1) п.п. с)), а также другим лицам, в отношении которых полиграфолог обоснованно полагает проведение тестирований противопоказанным (ч. (1) п.п. f))) оставлено на полное и произвольное усмотрение полиграфолога. Одновременно, в ч. (1) п.п. е) содержатся бланкетные нормы, делается ссылка на Перечень медицинских противопоказаний, утвержденных МЗ. Рекомендуются в ч. (1): п.п. с) – установить точный возраст, по достижении которого тестирование на полиграфе не может быть применено к какому-либо лицу; п.п. f) – предусмотреть четкие критерии, которые мотивировали бы противопоказание полиграфолога в неприменимости тестирования. Необходимо четко предусмотреть случаи, в которых тестирование следует отложить, такие как состояние здоровья человека на момент запланированного тестирования.
Ст. 7	При перечислении лиц, подлежащих обязательному тестированию, нормы необходимо пересмотреть в призмах ст. 4 п.п. а) и п.п. а/2) этой же статьи, положения должны применяться и к лицам поступающих на службу или исполняющих службу в НОП, а также к лицам, участвующим в конкурсе на замещение должности председателя и заместителя председателя НОП.
Ст. 9	Бланкетные нормы, которые, по сути, являются факторами подкупности. Регулирование порядка проведения обязательного тестирования должно находиться в компетенции Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа.
Ст. 10	Расплывчатые положения, которые должны быть пересмотрены. Закон № 269/2008 должен содержать положения устанавливающие, что результаты тестирования не являются единственным основанием для отказа в приеме на службу или в допуске к исполнению служебных обязанностей. С другой стороны, отказ от прохождения обязательного тестирования должен являться основанием для отказа в приеме кандидата на службу и освобождения лица от должности, по аналогии норм ст. 8 части (4) и (5) Закона № 271/2008.
Ст. 15 ч. (2)	Расплывчатые положения, которые должны быть пересмотрены. Предусмотренное исключение, когда прохождение тестирования вытекает из трудового договора, практически противоречит основному принципу, в силу Статьи 1, добровольного тестирования – добровольное согласие тестируемого лица. Также, обращаем внимание на замечания, сформулированные к Статье 4 п.п. b).
Ст. 17 части (2)–(4)	<p>В ч. (2) – ссылочные нормы, которые должны быть развиты конкретными стандартами, которым должны отвечать технические средства, применяемые в процессе тестирования.</p> <p>В ч. (3) – ссылочные нормы. Дополнить законодательство нормами, предусматривающими ответственность полиграфолога за использование не соответствующего требованиям полиграфа.</p> <p>В ч. (4) – предусмотреть осуществление аудио- и/или видеозаписей по желанию тестируемого лица.</p>
Ст. 18	Для правильности, изложить статью в следующей редакции: «При проведении тестирования, помимо тестируемого лица и полиграфолога в помещении могут присутствовать: а) ассистент полиграфолога (с разрешения полиграфолога); б) адвокат тестируемого лица (по желанию тестируемого лица); в) переводчик (по желанию тестируемого лица либо по решению полиграфолога).

Ст. 20	<p>Закон содержит абсолютные пробелы в части подготовки, переподготовки, аттестации и регистрации полиграфолога. В том, что касается подготовки, её регулирование вверено Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа, в силу Статьи 30 ч. (1), которая, однако, не наделена полномочиями по регулированию порядка переподготовки, аттестации и регистрации. Наделить Комиссию полномочиями по регулированию порядка подготовки, переподготовки, аттестации и регистрации полиграфологов.</p> <p>В ч. (2) п.п. b) – дополнить в конце словом «и психиатрии».</p> <p>Положения ч. (4) могут создать неоднородную и самовольную ведомственную практику, рекомендуется исключить данные положения.</p> <p>Кроме того, Закон № 269/2008 расплывчатый с точки зрения статуса полиграфолога (его подчиненности), требуются разъяснения в связи с этим.</p>
Ст. 21	<p>В ч. (1): п.п. a) – инициатор тестирования должен быть обязан предоставить в распоряжение полиграфолога не только материалы о тестируемом лице, но и о предмете (обстоятельствах) служебного расследования, а также релевантную информацию для тестирования в ходе специальной розыскной деятельности; п.п. b) – факторы риска должны быть установлены вместе с полиграфологом; п.п. c) – бланкетные нормы; п.п. f) – рекомендуется уведомление лица о намерении проведения его тестирования не менее чем за 24 часа, во всех случаях; п.п. g) – по аналогии с замечанием и предложением, сформулированным к Статье 3 ч. (5).</p>
	<p>В ч. (2): п.п. b) – терминология использована неоднородно (смотри статьи 1 и 22 ч. (3) п.п. e)); п.п. c) – ознакомление лица с результатами теста должно проводиться в сроки четко определенные законом и достаточные для осуществления им своего права обжалования возможных нарушений; п.п. d) – это должно быть одним из обязательств инициатора тестирования.</p>
Ст. 22 ч. (1) п.п. b), d), h) j), ч. (2), ч. (3) п.п. e)	<p>В ч. (1): п.п. b) – расширить круг лиц, после слова «родства» дополнить словами «и свойственных отношений»; п.п. d) – бланкетные нормы; п.п. h) – по аналогии с замечанием и предложением, сформулированным к Статье 3 ч. (5); п.п. i) – расплывчатые нормы, требующие разъяснения (Впрочем, могут быть ситуации, в которых полиграфолог объективно не сможет завершить тест. Например, человек отказывается продолжать тестирование.); п.п. j) – норма, которая должна быть действительной для всех случаев тестирования, возможно, сформулирована в следующей редакции: «j) отметить, что результаты тестирования являются презумптивными, имеют ориентировочное значение и не могут служить доказательством в рамках каких-либо процедур».</p> <p>В ч. (2) – нормы, которые необоснованно могут породить неоднородную практику, рекомендуется их исключение по возможности. В ч. (3) п.п. e) – расплывчатые нормы, требующие пересмотра.</p>
Ст. 23 ч. (1) п.п. b), d) e), h), ч. (2)	<p>В ч. (1): п.п. b) – эвентуально, лицо могло бы отказаться от тестирования на любом этапе; п.п. d) – по аналогии замечания к Статье 21 ч. (1) п.п. f); п.п. e) – по аналогии замечания и предложения, сформулированного к Статье 6 ч. (2); п.п. h) и п.п. i) – положения, которые должны быть объединены. Данное право должно быть сохранено для всех тестируемых случаев. Рекомендуется, чтобы повторные тестирования каждый раз проводились другим полиграфологом. В ч. (2) – тарифы повторного тестирования, инициированного тестируемым лицом, должны предусматриваться законом.</p>

Ст. 24 ч. (2)	Ссылочные нормы, необходимы нормы, которые позволят повысить ответственность ассистента, а также разъяснят его статус.
Ст. 25 ч. (2)	Ссылочные нормы, необходимы нормы, которые определяют требования к переводчику, обязательство инициатора привлечь переводчика, покрыть, связанные с этим расходы, определяют механизмы ответственности переводчика.
Ст. 26 ч. (2)	Ссылочные нормы, необходимы нормы, которые позволят повысить ответственность адвоката, включая применимые наказания.
Ст. 27	<p>В ч. (1) – необходимо предоставить тестируемому лицу право, как минимум частичное, к материалам тестирования. Более того, может возникнуть необходимость использования результатов, возможно – ориентировочных, в ходе специальных розыскных действий, проводимых не инициатором, а другим органом, а также, судебной инстанцией при рассмотрении, поданных на законных основаниях исков. Сформулировать в следующей редакции: «(1) Результаты тестирования используются только в законных целях и в соответствии с законодательством»</p> <p>В ч. (2) – нормы сформулированы расплывчато и с пробелами. Сформулировать в следующей редакции: «(2) Результаты тестирования: а) являются презумптивными, имеют ориентировочное значение и не могут служить доказательством в рамках каких-либо процедур; б) не являются единственным основанием для отказа приема на службу тестируемого лица; в) не являются единственным основанием для приостановления или прекращения служебных отношений с тестируемым лицом; г) могут служить основанием для применения дополнительных проверочных мер в отношении информации, полученной в ходе тестирования»</p> <p>Дополнить положениями о праве лица иметь доступ, как минимум частичный, к материалам тестирования.</p> <p>Гарантировать, что другие законы, регулирующие статус некоторых категорий лиц, не содержат противоречащих данным нормам положений. В качестве примера можно привести положения Закона № 132 от 17.06.2016 о Национальном Органе по Неподкупности³⁷ (Закон № 132/2016) (Ст. 11 ч. (12), Ст. 18 ч. (4) п.п. б)).</p>
Ст. 28 ч. (4)	Рекомендуется четко предусмотреть периодичность периодического тестирования.
Ст. 29	Положения об ответственности за нарушение закона, которые являются слишком общими и не имеют юридической силы.
Ст. 30	Закон содержит абсолютные пробелы в части организационно-правового статуса Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа, её состава, полномочий и основных обязательств. Важно, чтобы Закон № 269/2008 устанавливал бы положения в связи с этим, которые могли бы содержаться в каком-либо подзаконном нормативном акте.
Ст. 31	Слишком общие нормы для гарантирования установления эффективного контроля над проведением тестирований с применением полиграфа Комиссией по национальной безопасности, обороне и общественному порядку. Рекомендуется уточнить нормы в части специальных оснований, периодичности, возможных реакций и т. д.
Ст. 32	Не ясен ход мыслей и порядок, в котором прокуратура проводит контроль над соблюдением законодательства во время проведения тестирований. Исключить положения.

³⁷ Закон № 132 от 17.06.2016 о Национальном Органе по Неподкупности, Официальный Монитор РМ, 2016, № 245–246, ст. 511.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

1. Комиссия по организации и проведению конкурса на замещение вакантных ответственных государственных должностей

В целях организации и проведения конкурсов на замещение вакантных ответственных государственных должностей, Парламент либо образует специальные комиссии, либо наделяет этими полномочиями одну из постоянных парламентских комиссий. В период мониторинга, остановимся на комиссиях образованных для организации и проведения конкурса на замещение должности Народного адвоката по правам ребенка, Президента НБМ, члена Надзорного совета НБМ.

Конкурс на замещение вакантной должности Народного адвоката по правам ребенка был организован и проведен в результате объявления неконституционным, Постановлением Конституционного Суда № 22 от 16.07.2015³⁸, Постановления Парламента № 140 от 03.07.2015³⁹, которым на эту должность была назначена Екатерина Бурлаку. В данном случае, отметив фундаментальную роль института Омбудсмена в укреплении демократии, Суд установил, что должность Омбудсмена должна занимать известная и энергичная во взаимоотношениях общества и государственных органов личность. Профессионализм и общее признание являются два ключевых элемента, которые способствуют тому, что государственные органы и учреждения прислушиваются к мнению этого лица. В случае Екатерины Бурлаку, Суд установил расплывчатую связь между областью её специализации и областью защиты и продвижения прав человека, в целом, и прав ребенка, в частности, таким образом, не выполнено основное условие о наличии общепризнанной деятельности. В контексте вышеизложенного, Суд пришел к выводу, что при назначении Народного адвоката по правам ребенка Парламент проигнорировал требования закона, предъявляемые к кандидату, чем нарушил принцип правового государства. Также, Суд призвал Парламент и парламентские органы быть более внимательными, когда рассматривают кандидатуры на должность Народного адвоката.

Впоследствии, в целях организации и проведения конкурса на замещение вакантной должности Народного адвоката по правам ребенка, Постановлением Парламента № 207 от 20.11.2015,⁴⁰ с внесенными в него Постановлением Парламента № 13 от 26.02.2016⁴¹ изменениями и дополнениями, была создана Специальная комиссия, в состав которой вошли следующие депутаты:

- Касиян Ион, Фракция ЛП;
- Долинцэ Алла, Фракция ПСРМ;

38 Постановление Конституционного Суда № 22 от 16.07.2015 о контроле конституционности Постановления Парламента № 140 от 3 июля 2015 о назначении на должность Народного адвоката по правам ребенка (Обращение № 31а/2015), Официальный Монитор РМ, 2015, № 241–246, ст. 23.

39 Постановление Парламента № 140 от 03.07.2015 о назначении на должность Народного адвоката по правам ребенка, Официальный Монитор РМ, 2015, № 177–184, ст. 368.

40 Постановление Парламента № 207 от 20.11.2015 о создании специальной комиссии по отбору кандидатов на должность Народного адвоката по правам ребенка, Официальный Монитор РМ, 2015, № 347–360, ст. 667.

41 Постановление Парламента № 13 от 26.02.2016 о внесении изменений и дополнений в Постановление Парламента № 207 от 20 ноября 2015 года о создании специальной комиссии по отбору кандидатов на должность Народного адвоката по правам ребенка, Официальный Монитор РМ, 2016, № 59–67, ст. 95.

- Постоико Мария, Фракция ПКРМ;
- Сырбу Сергей, Фракция ДПМ;
- Смирнов Эдуард, Фракция ПСРМ;
- Спатарь Михаела, Народная европейская парламентская группа;
- Загородный Анатолий, Фракция ДПМ.

Что касается отбора кандидатов на должность Президента НБМ, то компетенция была делегирована комиссии, созданной гораздо раньше по распоряжению Председателя Парламента, в составе:⁴²

- Крянгэ Штефан – депутат, Фракция ЛДПМ;
- Головатюк Владимир – депутат, Фракция ПСРМ;
- Рэдукан Марчел – депутат, Фракция ДПМ;
- Карп Лилиан – депутат, Фракция PL;
- Дорин Николае – председатель Ассоциации Банков Молдовы;
- Гучак Ион – доктор хабилитат, профессор, заместитель председателя Академии Наук Молдовы;
- Кобзарь Людмила – доктор хабилитат, профессор, декан факультета Финансов Молдавской Экономической Академии;
- Гайбу Серджиу – экономист, IDIS Вииторул;
- Лупушор Адриан – исполнительный директор, Эксперт-Групп.

Решением № 1 от 07.10.2015, Комиссия утвердила Положение о порядке функционирования Комиссии по отбору кандидатов на должность Президента Национального Банка Молдовы,⁴³ а решением № 2 от 09.10.2015 – Положение об организации и проведении публичного конкурса по отбору кандидата на должность Президента Национального Банка Молдовы.⁴⁴

И этот конкур проводился повторно после неудачи конкурса, проводившегося осенью 2015 года, в котором участвовали 12 человек, из которых 2 человека были отклонены на начальном этапе, а один отозвал свою кандидатуру. Таким образом, к собеседованию были допущены 9 кандидатов. По завершению конкурса, конкурсная комиссия решила, что ни один из кандидатов не отвечает необходимым требованиям для занятия данной должности,⁴⁵ хотя, по мнению одного из членов Комиссии, Адриана Лупушор, как минимум 2 кандидатов отвечали этим требованиям.⁴⁶

Что касается членов Надзорного Совета НБМ, конкурс на замещение этих должностей был организован и проведен Комиссией по экономике, бюджету и финансам на основании

42 <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=F29MD3DdeP0%3d&tabid=222&language=ro-RO>, Приложение к распоряжению Председателя Парламента DDP/C-1 № 8 от 06.10.2015.

43 <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=VDZRUKJ0zPk%3d&tabid=222&language=ro-RO>, Решение Комиссии № 1 от 07.10.2015 об утверждении Положения о порядке функционирования Комиссии по отбору кандидатов на должность Президента Национального Банка Молдовы.

44 <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=k5exaPIgKjE%3d&tabid=222&language=ro-RO>, Решение Комиссии № 2 от 09.10.2015 об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичного конкурса по отбору кандидатов на должность Президента Национального Банка Молдовы.

45 <https://www.zdg.md/stiri/stiri-economice/un-nou-concurs-pentru-functia-de-guvernator-al-bnm>, Новый конкурс на замещение должности Президента НБМ.

46 <https://point.md/ro/noutati/ekonomika/un-nou-concurs-pentru-functia-de-guvernator-al-bnm>, Новый конкурс на замещение должности Президента НБМ.

Процедуры по отбору кандидатов на должность члена Надзорного Совета Национального Банка Молдовы, утвержденной решением Комиссии № 321 от 06.06.2016.⁴⁷

В категорию лиц, занимающих ответственные государственные должности, назначаемых на конкурсной основе, подвергшихся мониторингу, входят и судьи, заместители председателей и председатели судебных инстанций, а также Генеральный Прокурор.

В случае судей, заместителей председателей и председателей судебных инстанций, конкурс организуется ВСМ, на основании ст. 9 Закона № 544 от 20.07.1995 о статусе судьи, в соответствии с условиями Положения о порядке организации и проведения конкурса на замещение вакантных должностей судьи, председателя и заместителя председателя судебной инстанции, утвержденного Постановлением ВСМ № 669/26 от 15.09.2015⁴⁸.

В случае Генерального Прокурора, конкурс организуется Высшим Советом Прокуроров на основании ст. 17 Закона № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре, в соответствии с требованиями Положения о Высшем Совете Прокуроров, утвержденного Постановлением ВСПр № 12–225/16 от 14.09.2016⁴⁹.

2. Комиссия по организации и проведению конкурса на замещение вакантных высших руководящих государственных должностей и руководящих государственных должностей

В силу п. 54 Положения о замещении на конкурсной основе вакантной государственной должности, утвержденного Постановлением Правительства № 201 от 11.03.2009⁵⁰, для проведения конкурсов на замещение вакантных государственных должностей создаются конкурсные комиссии:

- комиссия для проведения конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей руководителей и заместителей руководителей аппарата органа публичной власти (Парламент, Президент Республики Молдова, Высший совет магистратуры, Конституционный суд, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура, Счетная палата), образованная соответствующими органами публичной власти;
- комиссия для проведения конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей Государственного Секретаря и заместителя руководителя центрального административного органа, состоящая из 7 членов, известных специалистов публичного управления, назначенных Правительством, один из которых делегируется руководителем органа публичного управления, для замещения должности которого, организуется конкурс;

47 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gpvUJzMJc0%3d&tabid=228&language=ro-RO>, Решение Комиссии по экономике, бюджету и финансам № 321 от 06.06.2016 об утверждении Процедуры по отбору кандидатов на должность члена Надзорного Совета Национального Банка Молдовы.

48 <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2015/26/669-26.pdf>, Постановление ВСМ № 669/26 от 15.09.2015 об утверждении Положения о порядке организации и проведения конкурса на замещение вакантных должностей судьи, председателя и заместителя председателя судебной инстанции.

49 <http://www.procuratura.md/file/Regulamentul%20CSP%20final.pdf>, Положение Высшего Совета Прокуроров, утвержденное Постановлением ВСПр № 12–225/16 от 14.09.2016.

50 Постановление Правительства № 201 от 11.03.2009 о введении в действие положений Закона № 158-XVI от 4 июля 2008 о государственной должности и статусе государственного служащего, Официальный Монитор РМ, 2009, № 55–56, ст. 249.

- комиссия для проведения конкурса на замещение руководящих и исполнительных государственных должностей публичных органов, на которые распространяется действие Закона № 158/2008, образованная руководителем соответствующего органа власти, в соответствии с подчиненностью вакантных государственных должностей, состоящая, как правило, из одного заместителя руководителя соответствующего органа публичной власти, 4–6 государственных служащих аппарата / органа власти, включая 2–3 руководящих государственных служащих;
- комиссия для проведения конкурса на замещение руководящих и исполнительных государственных должностей органов местного публичного управления второго уровня, образованная районным/муниципальным советом или председателем района / генеральным примаром, в соответствии с подчиненностью вакантных государственных должностей, состоящая, как правило, из заместителя председателя района или заместителя генерального примара муниципия, 2–3 советников районного или муниципального совета, 2–3 государственных служащих аппарата / примэрии и/или децентрализованных служб;
- комиссия для проведения конкурса на замещение руководящих и исполнительных государственных должностей органов местного публичного управления первого уровня, образованная местным советом / примаром, в соответствии с подчиненностью вакантных государственных должностей, состоящая, как правило, из заместителя примара, 2–3 советников местного совета, 1–2 государственных служащих примэрии и одного представителя председателя района.

В соответствии с п. 57 указанного Положения, конкурсные комиссии создаются сроком не более чем на 4 года в составе 5–7 членов, включая председателя и секретаря, а также 2 членов-заместителей, назначенных административным актом, изданным/утвержденным лицом/органом, правомочным назначать на должность.

Пункт 60, указанного Положения, устанавливает критерии, которым должны соответствовать лица, назначенные в качестве членов конкурсной комиссии. Таким образом, членом конкурсной комиссии может быть назначено лицо, которое:

- обладает знаниями и опытом в области публичного управления, менеджмента, других областях, имеющих значение;
- имеет высшее образование;
- обладает высокой профессиональной компетенцией.

Также, пункты 61–66 Положения устанавливают и определенные правила выявления и решения конфликтов интересов, применяемые к членам конкурсной комиссии.

Исходя из должностей, подвергнутых, в частности, мониторингу, отметим отсутствие какой-либо информации о комиссии для проведения конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей руководителя и заместителей руководителя Аппарата Президента Р. Молдова.

Что касается Правительства, оно образовало Комиссию по организации и проведению конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей Постановлением Правительства № 154 от 28.02.2014.⁵¹

⁵¹ Постановление Правительства № 154 от 28.02.2014 о создании Комиссии по организации и проведению конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей, Официальный Монитор РМ, 2014, № 53–59, ст. 169, отмененное Постановлением Правительства № 654 от 16.08.2017 о создании Ко-

В 2016 году, в результате изменений, внесенных в Постановление Правительства № 99 от 25.03.2015⁵², состав данной Комиссии выглядел следующим образом:

- Гроза Андрей – доктор исторических наук, доцент, Академия Публичного Управления, председатель Комиссии;
- Гучак Ион – доктор хабилитат в области права, профессор, член-корреспондент Академии Наук Молдовы;
- Быркэ Алик – доктор экономических наук, доцент, Молдавская Экономическая Академия;
- Молдован-Бэтрынак Виорелия – доктор экономических наук, доцент, Международный Независимый Университет Молдовы;
- Савка Татьяна – магистр менеджмента, старший преподаватель, Академия Публичного Управления;
- Банарь Елена – магистр филологии румынского языка, преподаватель, Молдавский Государственный Университет;
- Представитель органа публичного управления, для замещения должности которого, организуется конкурс.

Необходимо отметить, что большинство членов Комиссии являются представителями академических кругов. Задача комиссии заключалась в организации и проведении конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей государственных секретарей и заместителей генеральных директоров в центральных административных органах. Государственная Канцелярия должна была обеспечить, по запросу председателя Комиссии, опубликование в установленном порядке объявления и информации об условиях проведения конкурса, а также обеспечить деятельность Комиссии путем предоставления кабинета, технического оборудования, средств связи, необходимых материалов, в том числе расходных.

3. Институциональная база о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности

В силу ст. 6 Закона № 271/2008, проверка лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности проводится СИБ. В свою очередь, органы публичной власти обязаны информировать орган, осуществляющий проверку, о случаях нарушения лицами, занимающими государственные должности, и кандидатами на государственные должности требований и ограничений, установленных законом в отношении государственной должности, об обнаруженных факторах риска и о других обстоятельствах, представляющих угрозу интересам национальной безопасности.⁵³

миссии по организации и проведению конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей, *Официальный Монитор РМ*, 2017, № 301–315, ст. 754.

52 Постановление Правительства № 99 от 25.03.2015 о внесении изменений в приложение к Постановлению Правительства № 154 от 28 февраля 2014, *Официальный Монитор РМ*, 2015, № 74–77, ст. 128, отмененное Постановлением Правительства № 654 от 16.08.2017 о создании Комиссии по организации и проведению конкурса на замещение высших руководящих государственных должностей, *Официальный Монитор РМ*, 2017, № 301–315, ст. 754.

53 Положения ст. 7 Закона № 271/2008.

Проверка лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности инициируется компетентными органами публичной власти, лица, занимающие государственные должности, и кандидаты на государственные должности извещаются в письменной форме об инициировании проверки, а также о их правах и обязанностях в связи с проверкой.⁵⁴ Проверка осуществляется при наличии письменного согласия лица, занимающего государственную должность, и кандидата на государственную должность, выраженного ими в декларации о проверке согласно образцу, указанному в приложении № 1 к Закону № 271/2008.⁵⁵ Также, лицо, занимающее государственную должность, и кандидат на государственную должность заполняют анкету согласно образцу, указанному в приложении № 2 к Закону № 271/2008.⁵⁶ В течение 3-х рабочих дней эти документы и приложенные к ним две цветные фотографии размером 4х5 см и выдержка из нормативных актов, регламентирующих требования к зачислению на государственную должность и ограничения, установленные для соответствующих лиц, направляются органу, осуществляющему проверку.⁵⁷ В соответствии со ст. 10 Закона № 271/2008, орган, осуществляющий проверку, проводит проверочные мероприятия лишь после получения документов, затребованных законом.

Орган, осуществляющий проверку, вправе собирать необходимые сведения из баз данных, регистров и других источников органов публичной власти, запрашивать информацию у юридических лиц, включая копии личных дел кандидатов с предыдущих мест работы, а также запрашивать от НЦБК и/или СИБ справку из регистра тестирования профессиональной неподкупности. Также, орган, осуществляющий проверку, может использовать и результаты предыдущих проверок. Истребование сведений органом, осуществляющим проверку, от органов публичной власти и юридических лиц является обязательным для исполнения. Информация предоставляется бесплатно. Также, орган, осуществляющий проверку, вправе запрашивать и получать сведения и материалы, которые составляют коммерческую, банковскую или другую охраняемую законом тайну, касаются непосредственно деятельности лица, подлежащего проверке, и могут быть использованы только в целях, предусмотренных законом. В свою очередь, органы публичной власти и юридические лица обязаны представить органу, осуществляющему проверку, запрашиваемую информацию в течение 5 рабочих дней со дня регистрации запроса. Впрочем, и лицо, занимающее государственную должность, и кандидат на государственную должность могут представить органу, осуществляющему проверку, сведения, способствующие осуществлению проверки.

В соответствии со ст. 13 Закона № 271/2008, на основании данных, полученных в ходе проверки, орган, осуществляющий проверку, составляет консультативное заключение относительно:

- степени соответствия лица, занимающего государственную должность, кандидата на государственную должность требованиям к зачислению на государственную должность и степени соблюдения установленных законом ограничений;
- обнаруженных факторов риска или отсутствия таковых;
- достоверности сведений, сообщенных лицом, занимающим государственную должность, кандидатом на государственную должность в документах, представленных для замещения государственной должности.

⁵⁴ Положения ст. 8 части (2) и (3) Закона № 271/2008.

⁵⁵ Положения ст. 9 ч. (1) Закона № 271/2008.

⁵⁶ Положения ст. 9 ч. (2) Закона № 271/2008.

⁵⁷ Положения ст. 9 ч. (3) Закона № 271/2008.

4. Институциональная база о тестировании на полиграфе

Несмотря на то, что вошел в силу на день опубликования, 20.03.2009, Закон № 269/2008 не применялся в течение многих лет. Первые меры по исполнению законодательных положений были предприняты путем принятия Постановления Правительства № 475 от 19.06.2014⁵⁸, которым было утверждено Положение об организации и функционирование Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа, а также Перечень должностей, на которые принимаются (на которых служат) лица, подпадающие под действия статьи 7 Закона № 269/2008. Также, этим постановлением было предписано ВСМ, ВСПр, МВД, НЦБК, СИБ и ТС утвердить внутренние нормативные акты, с учетом специфики учреждения, стандартную форму отчетов об исследовании симуляции, а также других актов и формуляров, которые включаются в процедуру тестирования с применением детектора симуляции.

Согласно пунктам 2 и 6 Положения, Государственная комиссия по тестированиям с применением полиграфа является коллегиальным органом, созданным на неограниченный срок, с целью координирования деятельности полиграфологов и их ассистентов, а также с целью обеспечения координирования и контроля процесса проведения тестирований на детекторе симуляции (полиграфе), имея следующие полномочия:

- утверждает единые методологические нормы по проведению тестирований с применением полиграфа, деонтологический кодекс полиграфолога и ассистента полиграфолога, другие инструкции и регламенты в целях выполнения задач, относящихся к области компетенций Комиссии;
- аттестовывает и регистрирует полиграфологов органов, наделенных правом инициирования тестирования, а также частных полиграфологов;
- проверяет соблюдение требований проведения тестирований с помощью полиграфа;
- рассматривает жалобы в отношении полиграфологов и ассистентов полиграфологов, а также совершенные ими деонтологические нарушения;
- регистрирует и ведет учет ассистентов полиграфологов;
- вносит предложения по улучшению законодательства в области своей деятельности;
- сообщает компетентным органам о нарушениях, совершенных в области применения тестирований с использованием полиграфа, с целью привлечения к ответственности лиц в соответствии со статьей 29 Закона № 269/2008;
- обеспечивает сотрудничество и обмен опытом с зарубежными органами, наделенными правом инициирования тестирования, а также международными профильными организациями.

Необходимо отметить, что Положение неоправданно расширяет компетенции Комиссии, а частные полиграфологи не охватываются Законом № 269/2008.

Согласно пунктам 10 и 11 Положения, Комиссия состоит из 7 членов, возглавляется председателем, которому в его деятельности помогает секретарь, членами Комиссии являются лица, занимающие руководящие государственные должности в следующих учреждениях: ГП, СИБ, НЦБК, МВД, ТС, ВСМ, ВСПр. Члены Комиссии назначаются приказом руководителя пу-

⁵⁸ Постановление Правительства № 475 от 19.06.2014 о некоторых мерах по исполнению Закона № 269-XVI от 12 декабря 2008 о применении тестирования на детекторе симуляции (полиграфе), Официальный Монитор РМ, 2014, № 169–173, № 521.

бличного учреждения или решением соответствующего совета. На момент, Комиссия имеет следующий состав:⁵⁹

- Габура Тудор – начальник Главного управления безопасности и человеческих ресурсов, НЦБК – председатель;
- Мику Виктор – председатель ВСМ;
- Рошиору Мирча – председатель ВСПр;
- Булат Эдуард – начальник Отдела по борьбе с торговлей людьми, ГП;
- Верягин Ион – начальник Управления внутренней безопасности, СИБ;
- Шевчук Еуджен – начальник Управления внутренней безопасности и противодействия коррупции Службы Внутренней Безопасности и Противодействия Коррупции, МВД;
- Мельник Лилия – начальник Управления менеджмента персонала, ТС.

02.03.2016, Комиссия утвердила Единые методологические нормы по проведению тестирований с применением полиграфа,⁶⁰ в период мониторинга было аттестовано 3 полиграфолога (2 – в рамках НЦБК, 1 – в рамках МВД).⁶¹

59 С составом Комиссии можно ознакомиться здесь: <http://cna.md/tabview.php?l=ro&idc=109&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Despre-comisie&>. Секретарем Комиссии является Виктор Филип, старший розыскной офицер РСЕ Управления внутренней безопасности Главного управления человеческих ресурсов и безопасности, НЦБК.

60 <http://www.cna.md/doc.php?l=ro&idc=123&id=1330&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Activitate/Hotariri-i-decizii-ale-comisiei/Hotarirea-CSTUP-N-3-din-02032016>, Постановление № 3 от 02.03.2016 об утверждении Единых методологических норм по проведению тестирований с применением полиграфа. Для предыдущего периода: <http://www.cna.md/doc.php?l=ro&idc=123&id=1327&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Activitate/Hotariri-i-decizii-ale-comisiei/Decizia-CSTUP-N-1-din-24042015>, Постановление № 1 от 24.04.2015 об утверждении Положения об аттестации полиграфолога, а также регистрации полиграфолога и его ассистента; <http://www.cna.md/doc.php?l=ro&idc=123&id=1329&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Activitate/Hotariri-i-decizii-ale-comisiei/Hotarirea-CSTUP-N-2-din-24042015>, Постановление № 2 от 24.04.2015 об утверждении Деонтологического кодекса полиграфолога и его ассистента.

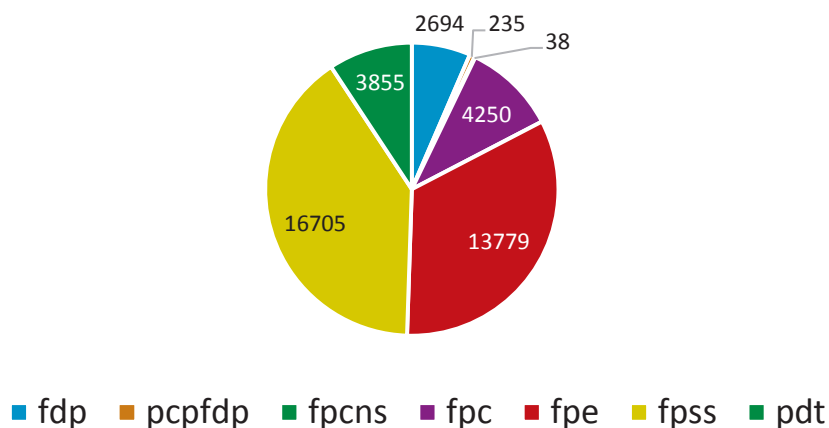
61 <http://cna.md/tabview.php?l=ro&idc=125&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Poligrafologii-atestati&>

III. ВВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ

1. Общие рассуждения

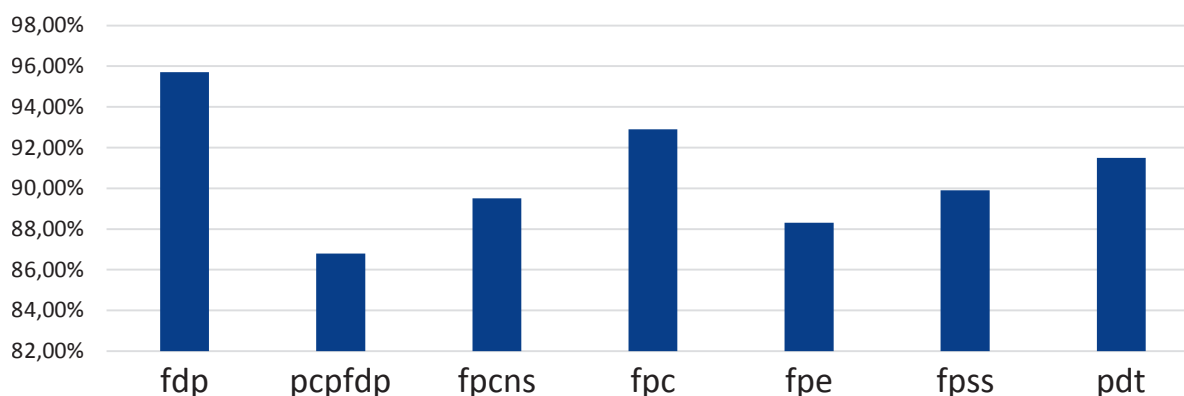
Согласно Приложению № 1 к Отчету о государственной должности и статусе государственного служащего за 2016 год,⁶² составленному Государственной Канцелярией, на 1 января 2017 года предельная численность органов публичной власти составила 41556 единиц, из которых 6982 должности, что составляет 16,80%, ответственные государственные должности (6,48%), высшие руководящие государственные должности (0,09%), руководящие государственные должности (10,22%).

Предельная численность персонала (единиц- на 01.01.2017)



Степень замещения вакантных должностей была относительно высокой, она составила 95,70% для ответственных государственных должностей, 89,50% – для высших руководящих государственных должностей, 92,90% – для руководящих государственных должностей. Для сравнения степень замещения вакантных исполнительных государственных должностей составила 88,30%.

Степень замещения должностей (% - на 01.01.2017)

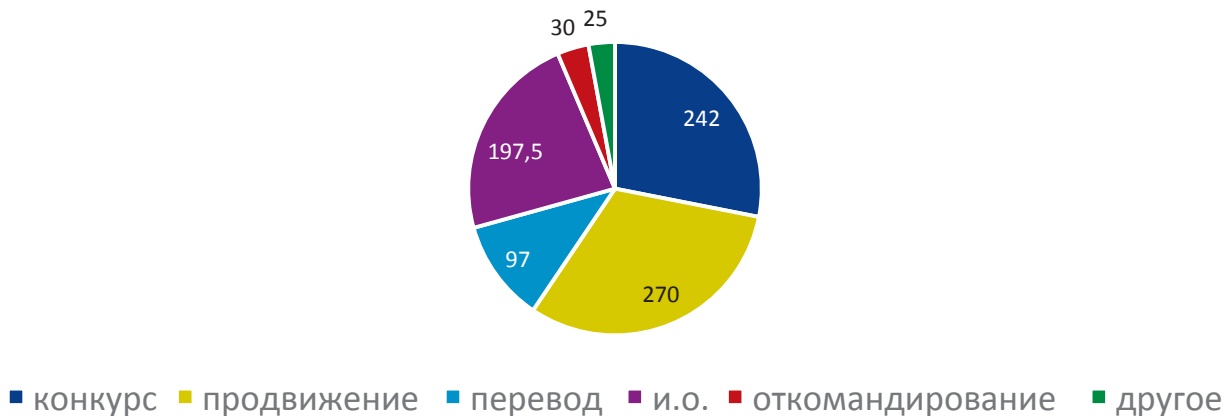


62 <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2016.pdf>, Государственная Канцелярия, Отчет о государственной должности и статусе государственного служащего.

Согласно Приложению № 2 к данному Отчету, в 2016 году, было замещено 13 высших руководящих государственных должности, из которых 9 должностей были замещены на конкурсной основе, а 4 должности – иными способами.

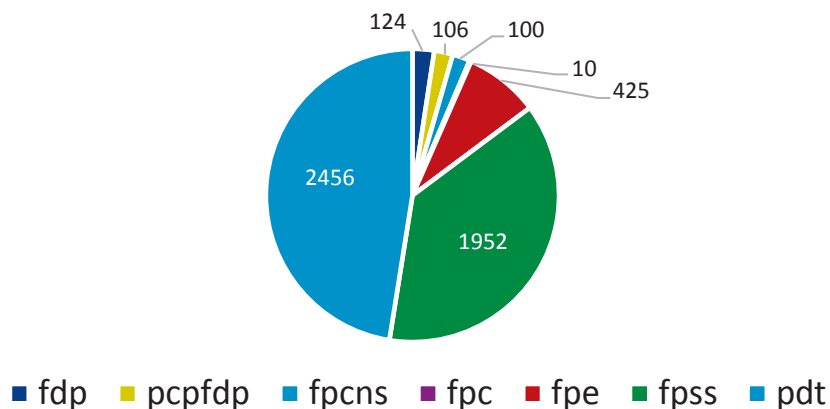
Что касается руководящих государственных должностей, 512 должностей были замещены, исходя их заслуг, что составляет 59,43% от общего числа.

Способ замещения фрс в 2016 году



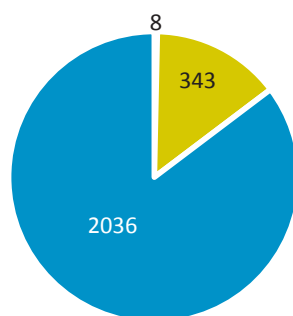
Согласно Приложению № 3 к указанному выше Отчету, в 2016 году, были прекращены служебные/трудовые отношения с 5173 лицами, из которых 234 лица занимали ответственные государственные должности, высшие руководящие государственные должности, руководящие государственные должности.

Кол-во лиц, с которыми были прекращены служебные/трудовые отношения в 2016 году



Согласно Приложению № 4 Отчета Государственной Канцелярии, в 2016 году, были выставлены на конкурс 2387 высших руководящих государственных должностей, руководящих государственных должностей и исполнительных государственных должностей.

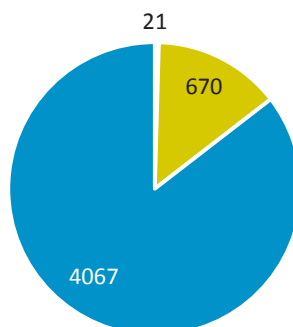
Кол-во должностей, выставленных на конкурс в 2016 году (в соответствии с приложением № 1 к ПП № 201/2009)



■ fpcns ■ fpc ■ fpe

В конкурсах для замещения этих должностей, в общей сложности, приняли участие 4758 человек (досье).

Кол-во лиц, подавших досье для участия в конкурсе в 2016 году



■ fpcns ■ fpc ■ fpe

2. Специальные рассуждения в отношении должностей, подвергнувшихся мониторингу

Специальная парламентская комиссия по отбору кандидатов на должность Народного адвоката по правам ребенка организовала и провела, в целях оценки профессиональной и управленческой компетенции публичное интервьюирование кандидатов. На публичных слушаниях присутствовали все пять кандидатов, избираемых на должность Народного адвоката по правам ребенка: Аурелия Хынку; Татьяна Крестенко; Майя Бэнэреску; Еуджен Русу; Жанна Костаки. После подсчета результатов, решением Специальной парламентской комиссии были отобраны два кандидата на должность Народного адвоката по правам ребенка: Майя Бэнэреску и Татьяна Крестенко. Указанные кандидаты и обоснованные заключения по каждому кандидату, как часть отчета Специальной комиссии, были представлены на пленарном заседании Парламента по назначениям. Отчет включал и CV, предложенных на должность

лиц.⁶³ В результате обсуждений, на должность Народного адвоката по правам ребенка была назначена Майя Бэнэреску.⁶⁴

Что касается конкурса по замещению должности Президента НБМ, решением № 8 от 26.02.2016 Конкурсной комиссии,⁶⁵ после оценки поданных досье, в качестве кандидатов для участия в публичном конкурсе на замещение должности Президента Национального Банка Молдовы были допущены 9 человек, а именно: Роман Чернышев; Вадим Брынзан; Серджиу Чокля; Сергей Мельник; Валериу Кицан; Виктор Тимотин; Георге Димитров; Серджиу Яким; Владимир Мунтяну. В результате конкурса, Решением № 9 от 02.03.2016 Комиссии,⁶⁶ Председателю Парламента для назначения в качестве Президента НБМ был предложен кандидат Серджиу Чокля, Парламент утвердил данную кандидатуру.⁶⁷

В отношении конкурса на замещение должности члена Надзорного Совета НБМ, он организовывался и проводился Комиссией по экономике, бюджету и финансам, Решением № 379 от 28.06.2016⁶⁸ был утвержден список кандидатов, допущенных к конкурсу, а именно:

- Еньков Вадим – лицензиат права, магистр экономики, директор Консалтинговой Компании LegalConsult;
- Сула Виктор – доктор экономических наук, вице-директор по экономическим вопросам ISCA Air MOLDOVA;
- Яким Серджиу – лицензиат экономики, магистр делового администрирования, Бельгия, консультант Credit-Agricole Luxemburg;
- Пелин Александру – юрист, начальник юридического управления АКБ EuroCreditBank;
- Урсу Думитру – экономический факультет, специальность финансы и кредит, Председатель Лиги Банкиров Молдовы;
- Кицан Валериу – экономический факультет, специальность финансы и кредит, магистр делового администрирования, Словения, Член Счетной Палаты;
- Кирка Роман – магистр международных экономических отношений, директор Института Рыночной Экономики, генеральный директор Агентства по Инновациям и Трансферу Технологий (Молдова);
- Яшан Валериу – экономист в бухучете, финансовый менеджер, Группа по внедрению кредита помощи Правительства Польши;
- Михалаке Святослав – доктор экономических наук, преподаватель Академии Публичного Управления;

63 Проект решения о назначении на должность Народного адвоката по правам ребенка. Источник: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/3162/language/ro-RO/Default.aspx>.

64 Постановление Парламента № 61 от 08.04.2016 о назначении на должность Народного адвоката по правам ребенка, Официальный Монитор РМ, 2016, № 114–122, ст. 234.

65 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=UxVtyfkvS9s%3d&tabid=224&language=ro-RO>, Решение № 8 от 26.02.2016 о кандидатах, допущенных к открытому конкурсу на должность Президента Национального Банка Молдовы.

66 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Shmr%2fhOP7ao%3d&tabid=224&language=ro-RO>, Решение № 9 от 02.03.2016 о результатах конкурса по отбору кандидата на должность Президента Национального Банка Молдовы.

67 Постановление Парламента № 31 от 11.03.2016 о назначении Президента Национального Банка Молдовы, Официальный Монитор РМ, 2016, № 59–67, ст. 99.

68 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=2Q0PcqWF4Es%3d&tabid=228&language=ro-RO>, Решение Комиссии по экономике, бюджету и финансам, № 379 от 28.06.2016.

- Балан Игорь – доктор экономических наук, заведующий кафедрой Финансы, банки и учет, МНУМ;
- Савва Александру – магистр экономических наук, юридический консультант, Международная Финансовая Корпорация – Всемирный Банк, консультант в области финансового рынка ПРООН Молдова.

Затем, Решением № 393 от 05.07.2016,⁶⁹ по назначению в качестве члена Надзорного Совета НБМ были предложены: Думитру Урсу, Александру Пелин, Валериу Яшан, Вадим Еньков, Парламент принял это предложение.⁷⁰

К категории лиц, занимающих ответственные государственные должности, относятся и судьи, назначаемые на конкурсной основе. За период мониторинга, по предложению ВСМ:⁷¹

- 14 человек были назначены на должность судей, сроком на 5 лет, из которых 4 были отобраны из рядов Национального Института Юстиции, а 10 – исходя из стажа работы;
- 16 человек были назначены на административные должности, из которых 9 – на должность председателя, а 7 – на должность заместителя председателя инстанции;
- 6 человек были выдвинуты на должность судьи вышестоящими инстанциями;
- 4 человека были переведены в инстанцию того же уровня.

В 2016 году, 36 судей подали в отставку, а 2 судей были уволены.

Необходимо отметить, что по прошествии почти 5 лет с момента внедрения новых процедур, касающихся карьеры судей, специализированные общественные ассоциации констатируют, что они не применяются последовательно, в духе закона и преследуемых результатов, формулируются рекомендации, направленные на их улучшение и устранение неточностей/недостатков интерпретирования и применения процедур, их стандартизации, устранения субъективных факторов из деятельности ВСМ и подведомственных ему органов, одним из постоянных замечаний является недостаточное мотивирование решений ВСМ, а также невозможность обжалования существа решения.⁷²

Тот факт, что процедуры должны быть улучшены, подтверждается и многочисленными примерами противоречивых назначений в судебной системе, как например, случай председателя ВСП, Михая Поалелунжъ.⁷³ Его переизбрание ВСМ было проведено со скандалом⁷⁴ на фоне протестов в помещении ВСМ, а также недовольства со стороны гражданского общества по отношению к продвигаемым кандидатом реформам. Тот факт, что конкурс по избранию нового председателя прошел с одним единственным кандидатом подвергся критике экспертов, а также иностранных официальных лиц.⁷⁵

69 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=KqRAfpRRFq4%3d&tabid=228&language=ro-RO>, Решение Комиссии по экономике, бюджету и финансам, № 393 от 05.07.2016.

70 Постановление Парламента № 202 от 29.07.2016 о назначении на должность члена Надзорного Совета Национального Банка Молдовы, Официальный Монитор РМ, 2016, № 247–255, ст. 532.

71 <http://csm.md/files/RAPOCTE/2016/RAPORTCSM2016.pdf>, Отчет о деятельности Высшего Совета Магистратуры и судебных инстанций за 2016 год, Кишинев, 2017, п. 18–22.

72 http://capc.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20CAPC_30.05.17.pdf, САРС, Доклад по мониторингу Коллегии по отбору и карьере судей и Коллегии по оценке деятельности судей (сентябрь 2016 – май 2017), Кишинев, 2017, п. 27–30.

73 Постановление Парламента № 84 от 27.04.2016 о назначении на должность Председателя Высшей Судебной Палаты, Официальный Монитор РМ, 2016, № 123–127, ст. 253.

74 <https://anticoruptie.md/ro/stiri/mihai-poalelungi-propus-cu-scandal-presedinte-al-curtii-supreme-de-justitie>, Михай Поалелунжъ, выдвинутый со скандалом председатель Высшей Судебной Палаты.

75 <https://anticoruptie.md/ro/stiri/mihai-poalelungi-Монитор-presedinte-al-curtii-supreme-de-justitie-pentru-un-pou-mandat>, Михай Поалелунжъ, Официальный председатель Высшей Судебной Палаты на новый мандат.

В данном контексте, мы бы отметили и назначение Эдуарда Харунжен в качестве Генерального Прокурора,⁷⁶ назначение, раскритикованное гражданским обществом.⁷⁷ По мнению многих общественных объединений, назначение кандидата на должность Генерального Прокурора в такой спешке серьезно влияет на доверие к Прокуратуре и подпитывает подозрение, что было осуществлено со скрытой целью, было сформулировано множество замечаний и в отношении качества лица. Таким образом, назначение Генерального Прокурора было обжаловано и в Конституционном Суде, впоследствии обращение было объявлено неприемлемым.⁷⁸

Что касается высших руководящих государственных должностей, по данным, предоставленным Государственной Канцелярией, в период мониторинга были организованы и проведены следующие конкурсы:

ФИО, должность, подтверждающий документ	Период проведения конкурса и кол-во участников	Оценка
Берегой Михаил, Государственный Секретарь, МВД, ПП № 362 от 30.03.2016, ОМ, 2016, № 79–89, ст. 411	23.02.2016–22.03.2016 5 участников 2 допущены	9,32
Чернат Вячеслав, Государственный Секретарь, МСХПП, ПП № 980 от 17.08.2016, ОМ, 2016, № 265–276, ст. 1062	08.07.2016–12.08.2016 2 участников 2 допущены	7,95
Сусану Анжела, Государственный Секретарь, МинЭк, ПП № 357 от 30.03.2016, ОМ, 2016, № 79–89, ст. 406	19.02.2016–22.03.2016 3 участников 2 допущены	8,56
Фрунзэ-Данаил Габриел, Государственный Секретарь, МинПросвет, ПП № 838 от 06.07.2016, ОМ, 2016, № 193–203, ст. 899	27.05.2016–01.07.2016 3 участников 1 допущен	8,09
Андрос Дорин, Государственный Секретарь, МРРС, ПП № 648 от 25.05.2016, ОМ, 2016, № 140–149, ст. 705	23.02.2016–19.05.2016 7 участников 3 допущены	8,69
Подорогин Инга, Государственный Секретарь, МОС, ПП № 93 от 10.02.2016, ОМ, 2016, № 32–37, ст. 114	11.12.2015–02.02.2016 4 участников 3 допущены	8,99
Мэмэлигэ Анатол, Государственный Секретарь, МТСЗС, ПП № 839 от 06.07.2016, ОМ, 2016, № 193–203, ст. 900	20.05.2016–01.07.2016 2 участников 1 допущен	7,69
Скутельник Родика, Государственный Секретарь, МЗ, ПП № 1136 от 12.10.2016, ОМ, 2016, № 355–359, ст. 1226	09.09.2016–07.10.2016 2 участников 2 допущены	9,04

Что касается 3 заместителей руководителей органов центрального публичного управления, при их назначении не было организовано и проведено ни одного конкурса.

76 Указ Президента РМ № 2495 от 08.12.2016 о назначении господина Эдуарда Харунжен на должность Генерального Прокурора, Официальный Монитор РМ, 2016, № 423–429, ст. 873.

77 <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-09-Declaratie-numire-Procurorul-General-fin.pdf>, Декларация, Осуждаем порядок, в котором был наделен полномочиями Генеральный Прокурор.

78 Определение Конституционного Суда № 94 от 19.12.2016 о неприемлемости обращения № 146а/2016 о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 2495-VII от 8 декабря 2016 «О назначении господина Эдуарда Харунжен на должность Генерального Прокурора», Официальный Монитор РМ, 2017, № 50–59, № 24.

ФИО, должность, подтверждающий документ	Порядок замещения должности
Курник Сергей, Заместитель генерального директора, АЗОК, ПП № 550 от 04.05.2016, ОМ, 2016, № 123–127, ст. 603	Назначение по предложению генерального директора на основании ст. 22 Закона № 64/1990 и п. 9 Положения об организации и функционировании Агентства Земельных Отношений и Кадастра
Мокану Юрие, Заместитель генерального директора, НБС, ПП № 755 от 15.06.2016, ОМ, 2016, № 163–168, ст. 812	Назначение по предложению генерального директора на основании ст. 20 п. 3) Закона № 64/1990 и п. 11 Положения об организации и функционировании Национального Бюро Статистики
Негруца Ала, Заместитель генерального директора, НБС, ПП № 680 от 31.05.2016, ОМ, 2016, № 151–155, ст. 739	Назначение по предложению генерального директора на основании ст. 20 п. 3) Закона № 64/1990 и п. 11 Положения об организации и функционировании Национального Бюро Статистики.

В отношении 3-х назначений, проведенных Аппаратом Президента Республики Молдова, отметим, что ни одно назначение не было проведено на конкурсной основе.

ФИО, должность	Порядок замещения государственной должности	Основание
Флоря Руслан, генеральный секретарь	перевод	ст. 30 и ст. 28 ч. (1) п.п. с) Закона № 158/2008
Ипати Наталья, заместитель генерального секретаря	выдвижение	ст. 30 и ст. 28 ч. (1) п.п. b) Закона № 158/2008
Чобану Анатол, заместитель начальника Главного юридического управления	выдвижение	ст. 30 и ст. 28 ч. (1) п.п. b) Закона № 158/2008

3. Введение в действие положений о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности

Анализ эффективности Закона № 271/2008 был проведен СИБ в Информационной записке к проекту Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон № 271/2008, Кодекс о правонарушениях Республики Молдова, № 218 от 24.10.2008).⁷⁹ Согласно СИБ, несмотря на то, что этого закона очень ждали, его ожидаемый эффект запаздывает, одной из основных причин является, в том числе, отсутствие желания должностных лиц органов исполнительной власти полностью подчиниться его требованиям. Несмотря на то, что Закон № 271/2008 вступил в силу с 2009 года и касается всех органов центрального публичного управления, а в некоторых случаях и местного управления, СИБ признает, что в 2016 году запросили проведение проверки лиц, занимающих / кандидатов на государственные должности, только ВСМ, ГП, МА, МОС и МИДЕИ. Также, СИБ подчеркивает, что в процессе проведения проверки лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности, а также в рамках мониторинга решений органов-инициаторов

⁷⁹ Подробности смотри здесь: <http://sis.md/ro/transparenta/transparenta-decizionala>, Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон № 271/2008, Кодекс о правонарушениях Республики Молдова, № 218 от 24.10.2008) и Информационную записку к этому проекту.

проверки, принятых, исходя их консультативных заключений СИБ, были выявлены и случаи выдвижения и утверждения в должности некоторых скомпрометированных лиц, однако аффилированные и удобные некоторым группам интересов. Помимо этого, СИБ сообщает об увеличении частоты повторных утверждений и повышений в должности лиц, чье материальное положение не обосновано. Подтверждаются и ситуации, в которых органы публичной власти, несмотря на то, что обладали информацией о факторах риска в деятельности лиц, занимающих государственные должности, не информировали об этом СИБ. Согласно СИБ, эти обстоятельства дают основания предположить наличие некоторых ситуаций протекционизма со стороны руководителей органов публичной власти, инициирующих проверки, в отношении некоторых лиц, подвергшихся проверке.

Среди дисциплинированных органов власти числится и ВСМ. По данным СИБ,⁸⁰ в 2016 году было инициировано 98 проверок в отношении кандидатов и лиц, занимающих должность судьи, в том числе 2 дополнительные проверки. Большая часть проверок завершилась составлением положительного консультативного заключения.

Заключения СИБ в отношении кандидатов на/лиц, занимающих должность судьи, 2016 год



В этой же связи, СИБ информирует о 2-х лицах, занимающих государственные должности, отстраненных от должности на основании ст. 16 Закона № 271/2008, о 14 слушаниях, проведенных на основании ст. 14 Закона № 271/2008, в которых принял участие орган, осуществляющий проверку, из которых в одном случае было принято решение об увольнении из системы. Обращаем внимание на тот факт, что эти данные не подтверждаются альтернативными источниками. Отчитываясь о процессе проверок за 2016 год, ВСМ сообщает об отстранении от должности 2-х судей, однако, исходя их других обстоятельств. Таким образом, согласно Отчету о деятельности Высшего Совета Магистратуры и судебных инстанций за 2016 год, 3 судей не подверглись проверке органа, осуществляющего проверку, так как 2 из них были отстранены от должности в связи с предоставлением отпуска по уходу за ребенком, а один подал в отставку.⁸¹

В целом, в 2016 году, в отношении 122 лиц, подвергшихся проверке, были приняты решения о совместимости, решения о несовместимости были приняты только в отношении 2-х лиц.

80 Подробности смотри здесь: http://capc.md/files/RAPORT%20DE%20EVALUARE_FINAL_2.05.2017_versiune%20finala.pdf, CAPC, Отчет об оценке уровня внедрения инструментов по борьбе с коррупцией в судебной системе, Кишинев, 2017, п. 8–13.

81 <http://csm.md/files/RAPOCTE/2016/RAPORTCSM2016.pdf>, Отчет о деятельности Высшего Совета Магистратуры и судебных инстанций за 2016 год, п. 16.

Совместимость/несовместимость кандидатов на/лиц,
занимающих должность судьи, 2016 год



Несмотря на это, вызывает сожаление тот факт, что остаются непроверенными важные категории кандидатов. Исходя из должностей, подвергнувшихся мониторингу, эти процедуры должны были быть применены к:

ФИО	Должность	Подтверждающий документ
Талмазан Игорь	Заместитель министра окружающей среды	ПП № 1390 от 21.12.2016, ОМ, № 459–471, 23.12.2016, ст. 1477
Харунжен Эдуард	Генеральный Прокурор	DP № 2495 от 08.12.2016, ОМ, № 423–429, 09.12.2016, ст. 873
Мунтяну Андрей	Член Счетной Палаты	HP № 314 от 23.12.2016, ОМ, № 2–8, 06.01.2016, ст. 14
Балуца Александру	Зам. начальника Территориального Бюро Каушаны Государственной Канцелярии	ПП № 1296 от 05.12.2016, ОМ, № 423–429, 09.12.2016, ст. 1393
Голя Анатолие	И. о. директора СГО	ПП № 1423 от 28.12.2016, ОМ, № 478–490, 30.12.2016, ст. 1507
Флоча Руслан	Генеральный секретарь Аппарата Президента РМ	DP № 2 от 26.12.2016, ОМ, № 478–490, 30.12.2016, ст. 975

Из доступной информации, проверке был подвержен кандидат на должность Генерального Прокурора.⁸² В отношении остальных лиц, информация остается недоступной, СИБ не отвечает на запросы.

82 Определение Конституционного Суда № 94 от 19.12.2016 о неприемлемости обращения № 146а/2016 о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 2495-VII от 8 декабря 2016 «О назначении господина Эдуарда Харунжен на должность Генерального Прокурора», Официальный Монитор РМ, 2017, № 50–59, № 24.

4. Введение в действие положений о тестировании на полиграфе

Очевидно, что позднее утверждение нормативных актов, подведомственных Закону № 269/2008 определило неприменимость законодательных положений в течение длительного периода времени.

Из всех соответствующих органов публичной власти, только НЦБК предоставляет некоторую информацию о порядке, в котором применяются законодательные положения. По данным НЦБК,⁸³ полиграфии применяется как при приеме на работу, так и во время проведения периодического или селективного контроля служебной деятельности сотрудников.

В 2016 году, в рамках НЦБК было проведено 58 тестирований, из которых:

- 39 при приеме на работу;
- 19 – в ходе служебных расследований или дисциплинарных процедур.

В ходе тестирований, проведенных в отношении кандидатов при приеме на службу в НЦБК или сотрудников – субъектов служебных расследований или дисциплинарных процедур:

- 22 человека, прошедших тестирование, оказались искренними;
- 18 – неискренними;
- 3 – неубедительными / без мнения.

Также, из имеющейся информации, и кандидаты на должность Генерального Прокурора были подвергнуты тесту на полиграфе.⁸⁴

⁸³ НЦБК, Отчет о деятельности за 2016 год. Источник: <http://cna.md/doc.php?l=ro&idc=143&id=1479>.

⁸⁴ Определение Конституционного Суда № 94 от 19.12.2016 о неприемлемости обращения № 146а/2016 о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 2495-VII от 8 декабря 2016 «О назначении господина Эдуарда Харунжен на должность Генерального Прокурора», Официальный Монитор РМ, 2017, № 50–59, № 24.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

1. Законность

В общих чертах, под законностью понимают принцип, согласно которому все субъекты права обязаны соблюдать закон. Исходя из соответствующей судебной практики Конституционного Суда,⁸⁵ важность принципа законности предполагает соблюдения законов, и это требование налагается не только на частных лиц или юридических лиц, а также на государственные органы и учреждения. В той степени, в которой законность касается актов государственных должностных лиц, важно, чтобы они действовали в рамках предоставленных им полномочий.

Очевидно, что при оценке уровня гарантии принципа законности при замещении должностей / прекращении служебных отношений наиболее актуальными являются статистические данные, касающиеся трудовых споров. В отсутствие такой обобщенной информации, этот показатель не отслеживается даже Государственной Канцелярией, недостатки в этом отношении выявляются в тематических исследованиях.

В качестве примера приведем Определение Конституционного Суда № 24 от 29.04.2016 о неприемлемости обращения № 17а/2016 о контроле конституционности Декрета Президента Республики Молдова № 1906-VII от 12 января 2016 года (освобождение от должности одного из судей).⁸⁶ Что касается данного случая, было отмечено, что, в соответствии с принципами, определяющими независимость правосудия, при осуществлении процедуры назначения, продвижения, перевода, отставки или отстранения от должности судьи, с целью обеспечения разделения и взаимодействия властей в государстве, эти органы взаимосвязаны. Было установлено, что Парламент или Президент лишь подтверждает решение ВСМ об освобождении от должности судьи, которое они не вправе проверять или отклонять, а контроль его законности является исключительной компетенцией судебных инстанций.

В данном контексте, Суд подчеркнул, что Указ Президента был издан на основании ст. 25 ч. (1) п.п. г) Закона № 544 от 20.07.1995 о статусе судьи, предусматривающей освобождение от должности в связи с оглашением в отношении судьи окончательного обвинительного решения, хотя ВСМ направил представление об освобождении от должности судьи на основании заявления об отставке, в соответствии со ст. 25 ч. (1) п.п. а) указанного Закона. Исходя из обстоятельств настоящего дела, Суд подчеркнул, что на момент принятия ВСМ заявления об отставке судьи и внесения представления Президенту Республики Молдова об освобождении от должности не существовало окончательного обвинительного решения в отношении судьи. Указ Президента Р. Молдова был издан только после того, как обвинительное решение вступило в силу. В этом контексте Суд напомнил, что срок, в течение которого Президент Р. Молдова должен высказаться в отношении освобождения от должности судьи по представлению ВСМ, ограничен (30 дней) и его соблюдение является для Президента конституционной обязанностью.

85 Постановление Конституционного Суда № 22 от 16.07.2015 о контроле конституционности Постановления Парламента № 140 от 3 июля 2015 о назначении на должность Народного адвоката по правам ребенка (Обращение № 31а/2015), Официальный Монитор РМ, 2015, № 241–246, ст. 23.

86 Определение Конституционного Суда № 24 от 29.04.2016 о неприемлемости обращения № 17а/2016 о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 1906-VII от 12 января 2016 года (освобождение от должности одного из судей), Официальный Монитор РМ, 2016, № 347–352, ст. 75.

Кроме того, Суд отметил, что согласно законодательству Президент Республики Молдова имеет право отклонять только представления ВСМ о назначении на должность, а не те, которые касаются освобождения от должности. Порядок освобождения от должности судьи предполагает принятие решения двумя органами – ВСМ и Президентом Республики Молдова. Решение ВСМ имеет первичный характер и лежит в основе указа Президента. Таким образом, основания для освобождения от должности устанавливаются ВСМ, и у Президента нет законных полномочий, для того чтобы их менять. Если Президент считает, что при освобождении судьи от должности ВСМ нарушил закон, он вправе обжаловать решение ВСМ в судебной инстанции, в условиях закона. По данному делу Суд отметил, что Президент РМ не имел права менять в указе основание об освобождении от должности, установленное ВСМ. В результате, было установлено, что указ об освобождении Ивана Бусуёка от должности судьи был издан с нарушением процедуры принятия.

В этом же контексте, хотелось бы обратить внимание на другие проблемные ситуации, такие как затягивание конкурсных процедур, поздние назначения на должность, длительное исполнение обязанностей.

В качестве примера, напомним случай Серджиу Чокля, Президента НБМ, назначенного на должность 11.03.2016, который вошел в должность только 11.04.2016, хотя его предшественник подал заявление об отставке 21.09.2015⁸⁷.

В этом же контексте, отметим и случай нынешнего Народного адвоката по правам ребенка, назначенного на должность 08.04.2016, хотя акт о назначении на должность его предшественника был объявлен неконституционным 16.07.2015.

Также, хотелось бы остановиться и на случае Думитру Прижмирянэ,⁸⁸ члена Национальной Антикоррупционной Комиссии, который остался незамещенным, хотя лицо, занимающее данную должность, достигло пенсионного возраста 16.07.2013.⁸⁹ В соответствии с п. 16 п.п. d) Положения о Национальной Антикоррупционной Комиссии, утвержденного Законом № 180 от 19.12.2011,⁹⁰ мандат члена прекращается в случае достижения пенсионного возраста, а согласно п. 18, в случае прекращения мандата члена Комиссии в связи с истечением мандата члены Комиссии, мандаты которых истекли, остаются в должности до назначения их правопреемников.

2. Независимость

Принцип законности связан с принципом независимости. По нашему мнению, принцип независимости при замещении/прекращении ответственной государственной должности и государственной должности недостаточно гарантирован, столько времени, сколько национальная нормативно-правовая база не проводит четкого различия между официальными государственными лицами, представляющими особые политические интересы и официальными государственными лицами, представляющими особые общественные интересы.

87 http://www.realitatea.md/parlamentul-a-acceptat-demisia-guvernatorului-bnm--dorin-dragutanu-si-a-prim-viceguvernatorului-marin-molosag--doc_35897.html. Парламент принял отставку Президента НБМ, Дорина Драгуцану и первого-vice-президента Марина Молошаг (док).

88 CV доступно здесь: http://old.cni.md/?page_id=789.

89 <http://www.e-democracy.md/files/cni-2-ani-mariana-kalughin.pdf>, ADEPT, Национальная Антикоррупционная Комиссия после двух лет деятельности: ожидания и достижения, п. 15.

90 Закон № 180 от 19.12.2011 о Национальной Антикоррупционной Комиссии, Официальный Монитор РМ, 2012, № 1–6, № 2, отмененный Законом № 132 от 17.06.2016 о Национальном Органе по Неподкупности, Официальный Монитор РМ, 2016, № 245–246, № 511.

В период мониторинга, эта тема была затронута в Постановлении Конституционного Суда № 22 от 22.07.2016 об исключительном случае неконституционности некоторых положений Приложения к Закону об административном суде № 793 от 10 февраля 2000 года (доступ к правосудию начальника территориального бюро Государственной Канцелярии и его заместителя).⁹¹ По данному делу Суд подчеркнул, что принцип свободного доступа к правосудию представляет собой возможность для любого лица подать иск в суд, и предполагает соответствующую обязанность государства разрешить данный спор. В то же время, что свободный доступ к правосудию, по сути, не является абсолютным правом и может быть подвергнут ограничениям, если эти ограничения являются разумными и соразмерными преследуемой цели. Суд повторил собственную юриспруденцию,⁹² которой установил, что согласно ст. 4 п. а) Закона об административном суде № 793 от 10.02.2000⁹³ (Закон № 793/2000), законодатель разделил официальных лиц на две категории: официальные лица, представляющие особые политические интересы, и официальные лица, представляющие особые общественные интересы. В первую категорию входят лица, занимающие политические должности в политических учреждениях, являющиеся преимущественно политическими деятелями, которые в своей деятельности должны проявлять лояльность и последовательность для достижения политических целей.

Так, премьер-министр, министры должны проявлять последовательность, лояльность и политическую приверженность программе государственного правления, для реализации которой они были назначены на соответствующие должности. Для достижения целей в строительстве демократического общества государство может для указанных лиц ограничить средства защиты особых трудовых прав в судах общей или специальной юрисдикции. Если для этой категории лиц доступ к правосудию, в зависимости от ситуации, может быть ограничен, то вторая категория официальных лиц, в особенности, назначенных на срок исполнения мандата, нуждается в определенной степени независимости. Должностные обязанности этих лиц не требуют непосредственного участия в политической деятельности государства, они руководствуются только законами, порядок их назначения и отстранения от должности прямо предусмотрен специальными законами. Таким образом, в целях добросовестного исполнения государственных должностей и полного осуществления мандата, на который они были избраны или назначены, в случае возникновения трудового спора данные лица пользуются гарантиями на справедливое судебное разбирательство. К этой категории должны быть отнесены и начальники территориальных бюро Государственной Канцелярии, и их заместители. Суд отметил, что включение актов о назначении и отстранении от должности начальника территориального бюро Государственной канцелярии и его заместителя в перечень лиц, не подпадающих под обращение в административный суд, лишает этих лиц права на свободный доступ к правосудию, а в результате, права на справедливое судебное разбирательство. Необходимо отметить, что в Представлении к Постановлению № 29 от 21.12.2010, Суд обратил внимание законодателя на необходимость внесения изменений в Приложение к Закону № 793/2000, с целью разделения официальных государственных лиц, представляющих

91 Постановление Конституционного Суда № 22 от 22.07.2016 об исключительном случае неконституционности некоторых положений Приложения к Закону об административном суде № 793 от 10 февраля 2000 года (доступ к правосудию начальника территориального бюро Государственной канцелярии и его заместителя), Официальный Монитор РМ, 2016, № 256–264, ст. 67.

92 Постановление Конституционного Суда № 10 от 16.04.2010 о пересмотре Постановления Конституционного Суда № 16 от 28.05.1998 «О толковании ст. 20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления № 39 от 09.07.2001, Официальный Монитор РМ, 2010, № 58–60, № 9; Постановление Конституционного Суда № 29 от 21.12.2010 о контроле конституционности Закона № 95 от 21 мая 2010 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», Официальный Монитор РМ, 2011, № 1–4, № 1.

93 Закон об административном суде № 793 от 10.02.2000, переопубликованный, Официальный Монитор РМ, 2006, специальный выпуск.

особые политические интересы от официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы, которые по настоящее время не были внесены.

3. Неподкупность

В 2016 году, вопрос неподкупности на государственной службе постоянно рассматривался властями.

Более того, в качестве реакции на требования гражданского общества, прибегли к беспрецедентным жестам, таким как, подписание деклараций о неподкупности членами Правительства Филип.⁹⁴ В этих декларациях под собственную ответственность подписанты подтвердили, что не совершили ничего незаконного, что не находятся в конфликте интересов и не допустят никаких предложений или влияний в своей деятельности. Уже по прошествии одного года с момента подписания, двое (Эдуард Грамма и Юрие Киринчук) из 19 членов Правительства Филип, подписавших декларацию о неподкупности при назначении, находились под арестом по подозрению в коррупции.

Эдуард Грамма, министр сельского хозяйства, подозревается в том, что был задействован в схеме незаконного отчуждения земельных участков, принадлежащих Колледжу Виноградарства и Виноделия из Ставчен, которая, со слов прокуроров, имела место в период 2012–2016.

Юрие Киринчук, министр транспорта и дорожной инфраструктуры, также проходил по делу о коррупции, его подозревали в организации преступной схемы в целях завладения финансовыми средствами в особо крупном размере. Прокуроры утверждали, что в период 2016–2017, Юрие Киринчук и начальник Государственной Администрации Дорог оказывали давление на одну из компаний, выигравших тендер на строительство дорог, с тем, чтобы она отказалась от части работ в пользу других компаний. Затем, летом 2017 года, Юрие Киринчук был признан виновным в злоупотреблении властью и извлечении выгоды из влияния.⁹⁵

Впрочем, журналисты сообщали о проблемах с неподкупностью и в отношении других членов Правительства Филип.

Василию Бытка, министру регионального развития и строительства, принадлежит фирма Rabinis-Com. В период 2012–2015 годов, она выиграла несколько тендеров, объявленных Мэрией и Районным Советом Ниспорены, во времена, когда нынешний министр был председателем этого района. Также, компания, управляемая его супругой, выиграла в августе 2016 года тендер у той же Мэрии Ниспорен на сумму 147 тыс. леев.

Владимир Чеботарь, министр юстиции, открыл новое дело в 2016 году, компанию Fly One, в которой его жене и сестре принадлежат паевые доли. В дальнейшем, после придания данному факту огласки в СМИ, его семья вышла из дела, как минимум официально.

Другим министром, который официально не имеет никаких отношений с принадлежащим ей ранее бизнесом, является Руксанда Главан. Она продала свою фармацевтическую фирму

94 <http://www.moldovacurata.md/news/view/valoarea-unor-declaratii-de-integritate-ale-ministrilor-Pravительства-filip-doi-semnatari-sunt-urmariti-penal-pentru-coruptie>, Виорика Маноле, Ценность некоторых заявлений о неподкупности министров Правительства Филип: два чиновника уголовно преследуются за коррупцию.

95 <http://www.moldovacurata.md/news/view/sentinta-in-dosarul-chirinciuc-a-fost-publicata-ministrul-si-a-recunoscute-vina-si-faptele-comise-dar-nu-se-stie-cu-cat-s-a-imbogatit-in-urma-actiunilor-ilegale>, Виорика Маноле, Приговор по делу Киринчук был опубликован. Министр признал свою вину и деяния, но не знает насколько обогатился в результате незаконных действий.

«Glavirux», которая приносила ей доход в миллионы леев. Также, вышел из семейного бизнеса и премьер Павел Филип.

Стэла Григораш, министр труда, социальной защиты и семьи, была сфотографирована, как пользуясь служебным положением, агитировала, держа в руке рекламный плакат, за одномандатную систему голосования, инициированную партией, выдвинувшей её на эту должность, в Унгенском Медицинском Колледже.⁹⁶

Впрочем, правила не вовлеченности в такого рода деятельность, кажется не работают. Напомним случай о пожертвованиях, сделанных 200 сотрудниками ГП «Регистр» в ходе избирательной кампании ДПМ, предприятию, находящимся в подчинении министра демократа Павла Филип, нынешнего премьер-министра.⁹⁷

Тема имущества и личных интересов высокопоставленных чиновников представляла большой интерес в течение 2016 года. Обратим внимание на несколько примеров в связи с этим:

- Случай государственного секретаря Министерства Здравоохранения, Труда и Социальной Защиты⁹⁸ – Стэла Григораш, министр здравоохранения, труда и социальной защиты, среди её подчиненных числится её бизнес-партнер, Анатол Мэмэлигэ, государственный секретарь. Эти двое совместно учредили «Parteneriate pentru Dezvoltare» О.О.О., дело, ежегодно приносящее им многотысячный доход. Стэла Григораш и Анатол Мэмэлигэ также являются кумовьями, министр приходится крестной матерью детям государственного секретаря.
- Случай муниципального советника Иона Чебан⁹⁹ – Президентура изобрела способ, как сохранить Иона Чебана и в должности муниципального советника, и пресс-секретаря Президента Р. Молдова. После того как НОП высказал свое мнение о возможной ситуации несовместимости, Ион Чебан был назначен на должность секретаря Президента Р. Молдова, выполняя одновременно и обязанности пресс-секретаря.

96 В соответствии со ст. 10 Закона № 199/2010, ответственное должностное лицо может иметь статус члена созданной на законных основаниях политической партии или общественно-политической организации, с исключениями, предусмотренными специальным законом. Ответственное должностное лицо может быть представителем политической партии или общественно-политической организации в органе публичной власти, которым оно руководит или в составе которого осуществляет свои полномочия, с исключениями, предусмотренными специальным законом. Ответственное должностное лицо при исполнении своих должностных обязанностей должно воздерживаться от пропаганды доктрины и идеологии политической партии или общественно-политической организации, членом которой оно является или которую оно представляет, в том числе от участия в сборе средств, использования административных ресурсов, афиширования отличительных знаков или предметов с аббревиатурой или наименованием партии или ее кандидатов, от создания или содействия созданию подразделений политической партии в составе органа публичной власти, которым руководит или в составе которого исполняет ответственную государственную должность.

97 <http://www.moldovacurata.md/news/view/ministrii-cu-firme-de-la-pdm-pavel-filip-vladimir-botnari-si-dumitru-osipov>, Ольга Мирон, Министры ДПМ с фирмами: Павел Филип, Владимир Ботнар и Думитру Осипов.

98 <http://www.moldovacurata.md/news/view/conflict-de-interese-la-conducerea-ministerului-sanatatii-muncii-si-protectiei-sociale>, Лилия Захария, Конфликт интересов в руководстве Министерства Здравоохранения, Труда и Социальной Защиты.

99 <http://www.moldovacurata.md/news/view/presedintia-ocoleste-Zakon-ion-ceban-aflat-in-incompatibilitate-a-fost-angajat-intr-o-functie-tehnica>, Лилия Захария, Президентура обходит Закон: Ион Чебан, находящийся в ситуации несовместимости, был назначен на техническую должность.

4. Прозрачность

Несмотря на наличие специальных законодательных положений о прозрачности процесса принятия решений, власти иногда не могут его обеспечить, в частности, при назначении высокопоставленных лиц.

Со ссылкой на период мониторинга, наиболее красноречивым свидетельством поврежденной прозрачности является то, как было образовано и назначено Правительство Филип, факт, осужденный многими общественными объединениями.¹⁰⁰

20.01.2016, около 12.00, была опубликована повестка дня заседания Парламента, которая касалась выражения вотума доверия Правительству.¹⁰¹ К этому часу не были обнародованы ни проект программы деятельности Правительства, ни список членов выдвинутого Правительства. В 16:40, Парламент выразил вотум доверия кандидату Павлу Филипу и его Кабинету.¹⁰² Правительство было принято на заседании, длившимся 30 минут, из которых 8 минут заняло выступление выдвинутого Премьер-министра, а 2 минуты зачитывался состав Кабинета Министров. Самовольно была опущена сессия вопросов и ответов. Программа деятельности и список Правительства не обсуждались. Более того, процедура принятия присяги членами Правительства имела место в ночь на 20.01.2016, хотя, ранее общественность информировали, что процедура принятия присяги пройдет в другой день. Даже пресс-секретарь Президента Р. Молдова не знал до последней минуты о принятии присяги.¹⁰³ Безусловно, непрозрачный порядок, в котором было сформировано и назначено Правительство, не мог не повлиять на доверие к нему, тем более, что этому событию предшествовал скандальный правительственный кризис: давление, оказанное на Президента Р. Молдова при выдвижении кандидата на пост Премьер-министра, настойчиво продвигаемого одной из политических партий; последующая настойчивость в отношении выдвижения того же кандидата парламентским большинством, которого подозревают в коррупции, шантаже и запугивании; бойкотирование депутатами кандидата, первоначально выдвинутого Президентом Республики Молдова; внезапный вывод второго кандидата, выдвинутого Президентом Республики Молдова; уклонение Правительства Филип от подписания декларации о неподкупности, предложенной гражданским обществом. Кроме того, утвержденная Программа деятельности Правительства даже не была размещена на официальном сайте Парламента, а также никакая другая дополнительная информация (например, резюме выдвинутых членов Правительства).¹⁰⁴

В принципе, информацию о членах Правительства можно найти на web-сайтах органов власти. Однако эта констатация не относится к информации о государственных секретарях министерств. На web-сайтах органов власти были доступны только CV государственных секретарей Михаила Берегоя¹⁰⁵ и Анатолия Мэмалига. Фактически, власти по-разному трактуют тему прозрачности. Таким образом, Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды отказалось переслать нам CV государственных секретарей, ссылаясь на

100 <https://promolex.md/1644-organizatiile-societatii-civile-condamna-modul-nedemocratic-in-care-a-fost-investit-guvernul-filip/?lang=ro>, Пресс-релиз, Организации гражданского общества осуждают недемократический способ, которым было утверждено Правительство Филипа.

101 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=UgNXe%2f4MjUY%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>, Повестка дня заседания Парламента от 20.01.2016.

102 <http://agora.md/live/1051/live--parlamentul-dezbate-programul-de-guvernare-si-componenta-cabinetului-filip>, Live. Парламент обсуждает Программу правления и состав Кабинета Филипа.

103 <http://agora.md/stiri/15822/video--purtatorul-de-cuvant-al-presedintelui--vlad-turcanu-si-a-dat-demisia>, Видео, Пресс-секретарь президента, Влад Цуркану подал в отставку.

104 <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3030/language/ro-RO/Default.aspx>

105 <http://www.mai.gov.md/ro/content/mihail-beregoi>

персональные данные, а другие три органа (Министерство образования, культуры и исследований; Министерство экономики и инфраструктуры; Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты) не ответили на запросы.

Стоит отметить повышение прозрачности конкурсов через портал www.cariere.gov.md, который, однако, можно было бы развить с помощью исчерпывающей информации о результатах конкурсов.

Ни web-сайт Президентуры (www.presedinte.md) не более полный, он содержит только данные о Президенте РМ, не размещены сведения о руководителях Аппарата.¹⁰⁶

Что касается web-сайта Парламента, то он содержит материалы, связанные с конкурсами, но они разбросаны в разных разделах. Таким образом, в разделе Прозрачность принятия решений подраздел Назначения¹⁰⁷ можно найти информацию о конкурсах на должность президента Национального Банка Молдовы, члена Надзорного Совета НБМ, а материалы, связанные с конкурсом на замещение должности Народного адвоката по правам ребенка, разбросаны по разным разделам.

Следует отметить, что на web-сайте Парламента, в силу некоторых правовых норм,¹⁰⁸ размещены консультативные заключения СИБ в отношении кандидатов в члены Центральной Избирательной Комиссии,¹⁰⁹ но их текст не убеждает в том, что эти кандидаты подверглись эффективной и обширной проверке.

106 <http://presedinte.md/rom/aparatul-presedintelui>

107 <http://www.parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIIONAL%C4%82/Numiri%C3%AEfunc%C8%9Bie/tabid/232/language/ro-RO/Default.aspx>

108 Ст. 19 ч. (3) Кодекса о выборах, № 1381 от 21.11.1997, Официальный Монитор РМ, 1997, № 81, ст. 667.

109 <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=8v3fUG9Ezo%3d&tabid=232&language=ro-RO>, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=WNbz1jJCrSw%3d&tabid=232&language=ro-RO>.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из констатаций Доклада, измерения, подверженные мониторингу, можно оценить как **средне**, исходя из следующих соображений:

- законодательные положения о замещении/прекращении государственных должностей имеются, но они в некоторых случаях не охватывают все ситуации/аспекты/процедуры, которые не всегда достаточно четкие и применимые;
- были созданы конкурсные комиссии, но сведения не подтверждают и не дают возможность выявить, функционируют ли все эти конкурсные комиссии обширно и эффективно;
- законодательные положения вводятся в действие, но регистрируются и неудачи;
- принципы законности, независимости, неподкупности и прозрачности недостаточно гарантированы.

Из всех органов публичного управления, подвергшихся мониторингу, самым прогрессивным представляется Правительство, за ним следует Парламент, который все же в процессе назначений не всегда действует с быстротой, проблемой также является его неоднородная практика. Президент Республики Молдова, похоже, не придает значения конкурсным процедурам, назначения на должности, которые подверглись мониторингу, проводятся путем переводов или выдвижений.

Фактическое состояние дел может быть улучшено, если:

- Дополнить Закон № 199/2010 общими положениями, относящимися к требованиям (гражданство, место жительства, образование, опыт работы, репутация), предъявляемым к ответственным государственным должностям, а также к основаниям досрочного прекращения мандата. Усилить механизмы повышения ответственности официальных лиц, исключив слово «может» ст. 23 ч. (3) указанного закона;
- Дополнить Закон № 132/2016 положениями, определяющими понятия преподавательской, научной и творческой деятельности, а также понятия оплачиваемой деятельности;
- Дополнить Закон № 199/2010 и Закон № 158/2008 положениями, которые обеспечат их соответствие Закону № 271/2008 в части приостановления полномочий лица, в отношении которого выявлены факторы риска, а также освобождения от должности лица, в отношении которого принято решение о несовместимости.
- В случае, если одним из оснований для отзыва с должности является выражение волеизъявления недоверия, важно уточнить причины и применяемые процедуры. Ссылаемся на ст. 13 ч. (1) п.п. е) Закона № 753 от 23.12.1999 о Службе Информации и Безопасности Республики Молдова.
- В том же ключе, в случае, если одним из оснований для отзыва с должности является совершение грубого проступка/нарушения, важно указать какие из проступков/нарушений являются грубыми. Ссылаемся на ст. 23 ч. (10) Закона № 548 от 21.07.1995 о Национальном Банке Молдовы, ст. 22 ч. (9) п.п. а) Закона № 133 от 08.07.2011 о защите персональных данных.

- Исключить декларации об имуществе и личных интересах из документов, необходимых для подачи пакета документов для участия в конкурсе на замещение должности судьи и прокурора (ст. 9 ч. (б) п.п. h) Закона № 544 от 20.07.1995 о статусе судьи; ст. 22 ч. (2) п.п. h) Закона № 3 от 25.02.2016 о Прокуратуре). В соответствии с положениями Закона № 133/2016, кандидаты на должность не являются субъектами декларирования, а ВСМ и ВСПр не являются органами, контролирующими имущество и личные интересы. Впрочем, материально-финансовое состояние, а также возможные ситуации конфликта интересов рассматриваются в процессе проверки лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на эти должности Службой Информации и Безопасности.
- Развитие национального законодательства отдельным законодательным актом, положениями о министерской ответственности. Положений, которые абсолютно необходимы в государстве, заявляющем о себе, как об ориентированном на обеспечение неподкупности публичных агентств и осознающем их отсутствие. Проект закона о министерской ответственности начал разрабатываться более десяти лет назад, такого рода проект поступил в Парламент в 2000 году, но был отклонен Постановлением Парламента № 1284 от 06.10.2000. Затем, разработка проекта Закона о министерской ответственности продолжала оставаться в правительственной повестке дня, Плане деятельности Правительства на IV квартал 2006 года, утвержденном Постановлением Правительства № 1130 от 29.09.2006, но безрезультатно. Последняя попытка продвижения такого рода проекта была предпринята в 2011 году, группой депутатов был зарегистрирован в связи с этим законопроект, но законодательная инициатива была отозвана.
- Разработка единого законодательного акта, предусматривающего порядок организации и проведения Парламентом конкурса по замещению ответственных государственных должностей. Такого рода документ придаст единообразие и сделает более эффективными практики, обеспечив большее предвидение и безопасность норм, регулирующих весь процесс.
- Существенное улучшение Закона № 271/2008, согласно рекомендациям, содержащимся в Докладе, в частности: уточнить в максимально возможной степени факторы риска; исключить из-под действия закона кандидатов на должность Президента Р. Молдова; дополнить положениями, обеспечивающими ответственность руководителей органов публичной власти в случае не информирования органа, осуществляющего проверку, о случаях нарушения лицами, занимающими государственные должности, и кандидатами на государственные должности требований и ограничений, установленных законом в отношении государственной должности, об обнаруженных факторах риска и о других обстоятельствах, представляющих угрозу интересам национальной безопасности; дополнить положениями, обеспечивающими ответственность руководителей органов публичной власти в случае не информирования ими проверки лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности; дополнить положениями, обеспечивающими применение процедур проверки при продвижении по службе; придание прозрачности результатам проверок, проведенных в отношении лиц, занимающих ответственные государственные должности и высшие руководящие государственные должности, возможно, путем составления резюме, размещаемого на web-странице СИБ; обязать СИБ публиковать, ежегодно, на web-странице, обобщенные аналитические записки о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государ-

ственные должности; в случае коллегиальных органов – обеспечить доступ членов к заключениям СИБ.

- Существенное улучшение Закона № 269/2008, согласно рекомендациям, содержащимся в Докладе, в частности: разъяснение статуса полиграфолога и ассистента полиграфолога (их подчиненности); установление тарифов для повторного тестирования, инициированного тестируемым лицом; дополнение положениями, обеспечивающими повышение ответственности полиграфолога, ассистента полиграфолога, переводчика, адвоката; гарантирование права тестируемому лицу иметь доступ, как минимум частичный, к материалам тестирования; изменение правовых норм, таким образом, чтобы они обеспечивали, что результаты тестирования являются презумптивными, имеют ориентировочное значение и не являются единственным основанием для отказа приема на службу тестируемого лица, одновременно, служа основанием для применения дополнительных проверочных мер в отношении информации, полученной в ходе тестирования; уточнение организационно-правового статуса Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа; улучшение норм в отношении контроля со стороны Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку; исключение контроля со стороны прокуратуры над процессом тестирования на полиграфе.
- В этом же контексте, обеспечение соответствия с другими законами (такими как Закон № 132/2008 и Закон № 269/2008) в части презумптивного и ориентировочного характера результатов тестирования на полиграфе.
- Не превышение полномочий, вверенных законом Государственной комиссии по тестированиям с применением полиграфа, её полномочия не распространяются на частных полиграфологов.
- Пересмотр Закона № 793/2000 в целях более четкого разграничения между официальными государственными лицами, представляющими особые политические интересы и официальными государственными лицами, представляющими особые общественные интересы.
- Использование Президентом Р. Молдова положений о замещении на конкурсной основе должностей руководителя и заместителя руководителя Аппарата.
- Обеспечение сбалансированного и надлежащего состава комиссий по организации и проведению конкурсов на замещение высших руководящих государственных должностей. В их составе, помимо представителей академической среды, должны входить лица с опытом работы на государственной службе.
- Больше усердия в организации и проведении конкурсов, в соответствии с законом и разумными сроками.
- Избегание практики растягивания мандатов, истекших по закону, а также длительного исполнения обязанностей.
- Продвижение престижа государственной должности адвоката кампаниями, одна из проблем, выявленных властями, низкое число лиц, участвующих в конкурсах.
- Расширение, на практике, конкурсных процедур в отношении заместителей руководителей органов публичной власти.
- Изучение и применение рекомендаций гражданского общества, касающихся улучшения процедур, относящихся к карьере судей.

- Соблюдение властями обязательства инициирования проверок лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности.
- Обеспечение ресурсов (человеческих и материальных), необходимых для тестирования на полиграфе. Проверка и контроль технических средств, используемых в процессе тестирования на полиграфе, которые должны соответствовать требованиям, установленным законодательством о техническом регулировании.
- Придание прозрачности конкурсным процедурам, разработав отдельные разделы на официальных web-страницах органов власти, касающиеся конкурсов. Они должны содержать законодательные положения, соответствующие конкурсным процедурам, состав конкурсных комиссий, публичные объявления о проведении конкурсов, результаты конкурсов, количество участников и лиц, допущенных к конкурсу, сведения о победителе, финальную оценку, полученную им в результате конкурса. Эта информация особенно важна, в частности, в случае лиц, получивших ответственные государственные должности, высшие руководящие государственные должности и руководящие государственные должности.

СОКРАЩЕНИЯ

НОП	Национальный Орган по Неподкупности
НАБПП	Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов
НАРЭКИТ	Национальное агентство по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий
АЗОК	Агентство земельных отношений и кадастра
АТ	Агентство по Туризму
НБМ	Национальный Банк Молдовы
НБС	Национальное Бюро Статистики
БМО	Бюро межэтнических отношений
НЦБК	Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией
НКМС	Национальная компания медицинского страхования
НКСС	Национальная Касса Социального Страхования
НЦЗПД	Национальный Центр по защите Персональных Данных
ВСП	Высшая Судебная Палата
ВСМ	Высший Совет Магистратуры
ВСПр	Высший Совет Прокуроров
МО	Министерство Обороны
МИДЕИ	Министерство Иностранных Дел и Европейской Интеграции
МВД	Министерство Внутренних Дел
МСХПП	Министерство Сельского Хозяйства и Пищевой Промышленности
МРРС	Министерство Регионального Развития и Строительства
МинПросвет.	Министерство Просвещения
МинЭк.	Министерство Экономики
МОС	Министерство Окружающей Среды
МТСЗС	Министерство Труда, Социальной Защиты и Семьи
МЗ	Министерство Здравоохранения
ЛДПМ	Либерально-Демократическая Партия Молдовы
ДПМ	Демократическая Партия Молдовы
ГП	Генеральная Прокуратура
ЛП	Либеральная Партия
ПКРМ	Партия Коммунистов Республики Молдова
ПСРМ	Партия Социалистов Республики Молдова
СГО	Служба Государственной Охраны
СИБ	Служба информации и безопасности Р. Молдова
ТС	Таможенная Служба, подведомственная Министерству Финансов
fdr	ответственная государственная должность
frc	руководящая государственная должность
fpe	исполнительная государственная должность
frcns	высшая руководящая государственная должность
fpss	государственная должность с особым статусом
pdt	должность по осуществлению технического обслуживания
rcpfdr	должность кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности

Ассоциация Promo-LEX

Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Республика Молдова

тел./факс: + 373 / 22 45 00 24, 44 96 26

e-mail: info@promolex.md, web: www.promolex.md, www.monitor.md

Для корреспонденции: С.Р. 89. MD-2004, Кишинэу, Республика Молдова