DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-78-113

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова

ОЛЕГ БАЛАН, доктор хабилитат (право), профессор, ректор
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: rector@aap.gov.md

АУРЕЛ СЫМБОТЯНУ, доктор политологии, доцент, проректор
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: rector@aap.gov.md

ИОН ГУЧАК, профессор, академик
Академия наук Молдовы (Bulevardul Ştefan cel Mare şi Sfînt 1, Chişinău 2001). E-mail: guceac@mail.ru

СИЛВИЯ ГОРЮК, доктор права, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

ИОН ДУЛСКИЙ, доктор истории, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: dulschi@mail.ru

СЕРГЕЙ ПАЛИХОВИЧ, доктор политологии, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: serpalihovici@yahoo.com

АНЖЕЛА ПОПОВИЧ, доктор истории, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

ТАТИАНА ТОФАН, доктор экономики, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: tatianatofan@yahoo.com

АУРЕЛИЯ ЦЕПОРДЕЙ, магистр публичного управления
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: aurelia_tepordei@yahoo.com

Аннотация: В статье проанализированы основные направления строительства независимого государства Республика Молдова. Раскрыты особенности государственного строительства, формирования политической системы, системы государственного управления и государственной службы, развития местного самоуправления. Отмечается, что страна выбрала для себя приоритетной целью европейскую интеграцию, в связи с чем развитие и модернизация страны увязаны с положениями Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. В то же время выстраивание и поддержание дружественных отношений с Россией является одним из важнейших приоритетов граждан Молдовы. Авторы особое внимание уделяют вопросам доверия граждан к власти, что обусловливает поступательное развитие страны. Сделан вывод о значительных результатах, достигнутых Республикой Молдова на пути государственного строительства, в то же время существует ряд недостатков, на исправление которых нацелены усилия руководства Молдовы.
Ключевые слова: Республика Молдова, конституция, президент, парламент, правительство, местное самоуправление, административная реформа, «цифровое государство», доверие граждан к власти

Статья поступила в редакцию 8 июля 2020 года.

Балан О., Сымботяну А., Гучак И., Горюк С., Дулский И., Палихович С., Попович А., Тофан Т., Цепордей А. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 78–113.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF MOLDOVA

OLEG BALAN, Doctor of Sci. (Law), Professor, Rector
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova). E-mail: rector@aap.gov.md

AUREL SIMBOTEANU, Doctor of Sci. (Political Science), Associate Professor, Vice-Rector
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova). E-mail: prorector_as@aap.gov.md

ION GUCEAC, Professor, Academician
Academy of Sciences of Moldova (1, Saint Stephen the Great Boulevard, Chisinau 2001, Moldova). E-mail: guceac@mail.ru

SILVIA GORYUK, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

ION DULSKI, Doctor of Sci. (History), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: dulschi@mail.ru

SERGEY PALIKHOVICH, Doctor of Sci. (Political Science), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: serpalihovici@yahoo.com

ANGELA POPOVICH, Doctor of Sci. (History), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

TATIANA TOFAN, Doctor of Sci. (Economics), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: tatianatofan@yahoo.com

AURELIA TSEPORDEI, Master of Public Administration
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: aurelia_tepordei@yahoo.com

Abstract: The article analyzes the main directions in the formation of the independent state of the Republic of Moldova. The work characterizes features of the state organization, the formation of the political system, the system of public administration and public service, the development of local self-government. The country has chosen European integration as its priority goal, that is why the development and modernization of the country are linked to the provisions of the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova. However, maintaining friendly relationship with Russia is also one of the most important priorities for the citizens of Moldova. Attention is paid to the issues of citizens' trust in the authorities, which determines the progressive development of the country. As a conclusion, the authors are reflecting on the path that the Republic of Moldova has passed over the years of a state formation, but noting there are still some problems that should be solved by the authorities of Moldova.

Keywords: the Republic of Moldova, constitution, president, parliament, government, local self-government, administrative reform, "digital state", citizens' trust in government

The article was received on July 8, 2020.

Balan O., Symboteanu A., Guceac I., Goryuk S., Dulsky I., Palikhovich S., Popovich A., Tofan T., Tsepordei A. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Moldova. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No 6. P. 78–113.

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА



33 843 км²
139-е место в мире

2 681 734 человек
138-е место в мире (2019)

ГЕРБ МОЛДОВЫ



ФЛАГ МОЛДОВЫ



Республика Молдова расположена в юго-восточной части Европы. На севере, востоке и юге она граничит с Украиной (939 км), а на западе – с Румынией (681 км). Территория Молдовы имеет протяженность с севера на юг 339 км, с запада на восток – 155 км.

Основная часть населения, или 75,1 %, по данным переписи 2014 года, молдаване, 7,0% – румыны, 6,6% – украинцы, 4,6% – гагаузы, 4,1% – русские, 1,9% – болгары. Остальные этнические группы представляют 0,8% всего населения. Преобладающая религия – православное христианство. Славянские меньшинства и гагаузы тоже православные христиане.

Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Молдова, 1995–2020

Figure 1. Population dynamics in the Republic of Moldova, 1995–2020

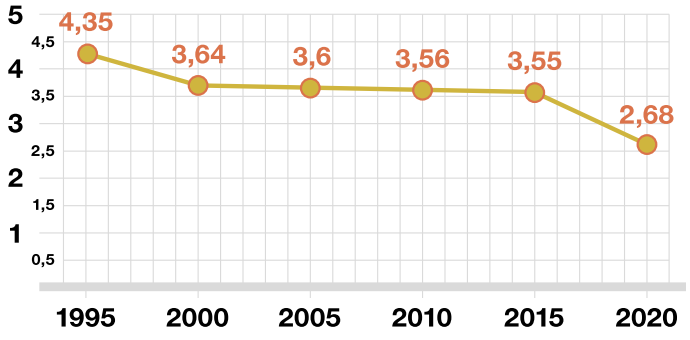


Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Молдова, 2000–2019

Figure 2. Dynamics of GDP in the Republic of Moldova, 2000–2019

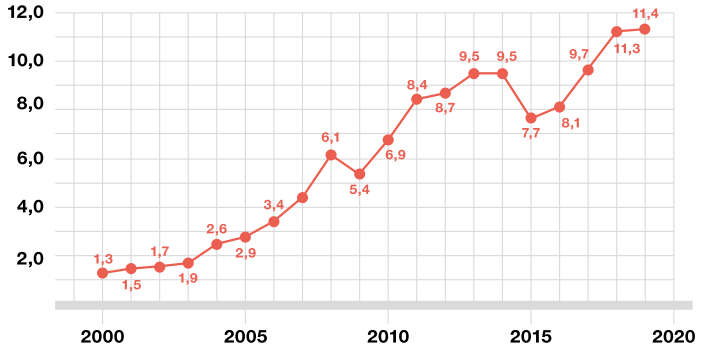
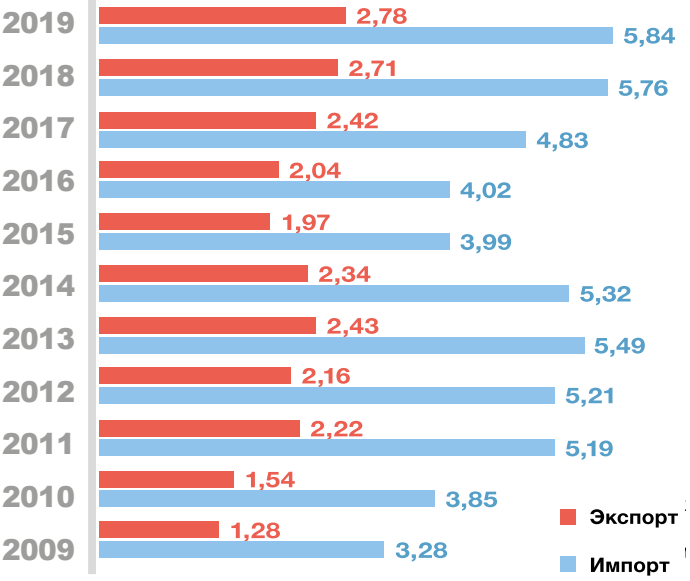


Рисунок 3. Товарооборот Республики Молдова, 2009–2019

Figure 3. Trade turnover of the Republic of Moldova, 2009–2019



Общая характеристика страны

Республика Молдова провозгласила свою независимость 27 августа 1991 года в результате распада Советского Союза. Действующая Конституция Республики Молдова была принята Парламентом 29 июля 1994 года. Республика Молдова является демократическим правовым государством. Республика Молдова провозглашает свой постоянный нейтралитет и не допускает размещения на своей территории вооруженных сил других государств.

Начиная с 1994 года европейская интеграция становится для Республики Молдова приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики, которая была закреплена в Концепции внешней политики от 1995 года и остается таковой во всех последующих документах, затрагивающих внешнеполитический вектор развития страны. В 2014 году было подписано Соглашение об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. Дальнейшее развитие и модернизация страны связаны с внедрением положений данного Соглашения. Идея европейской интеграции находит значительную поддержку среди жителей Молдовы. В то же время большая часть молдавских граждан выступает за выстраивание дружественного сотрудничества с Россией. Европейский союз и Россию называют самыми влиятельными партнерами Республики Молдова.

Государственный язык – румынский на основе латинской графики. Вместе с тем в Республике Молдова признается право на сохранение русского языка и других языков, используемых на территории страны.

Главные религиозные праздники в Республике Молдова такие же, как и у других православных народов, – Пасха и Рождество. Национальный праздник День независимости отмечается 27 августа, а 31 августа – национальный праздник «День нашего языка» [Republica Moldova. Enciclopedie, 2016].

С 1990 года наблюдается постоянное снижение численности населения (**рисунок 1**). Отрицательная динамика численности населения обусловлена эмиграцией и снижением естественного прироста населения.

Основным природным ресурсом страны является почва. Почвенный покров Молдовы отличается плодородием и разнообразием и включает более 745 разновидностей почв. Чернозем занимает примерно 75 % общей земельной площади страны [Anuarul... 2019. P. 25]. Также на территории страны имеются полезные ископаемые, в основном осадочно-горных пород: известняки, гипс, глины, стекольный песок, гравий.

В 2019 году ВВП Молдовы составил 11 309,08 млн долл. США (**рисунок 2**).

Рисунок 4. Структура экспорта Республики Молдова

Figure 4. Export structure of the Republic of Moldova



Рисунок 5. Структура импорта Республики Молдова

Figure 5. Import Structure of the Republic of Moldova



Республика Молдова занимает 138-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (2 990 долл. США)[1].

Динамика роста ВВП за представленный период характеризуется как спадами, так и подъемами. Спады объема ВВП наблюдаются в периоды, связанные с глобальными и региональными экономическими кризисами (2008 и 2014 годов) [Anuarul... 2019. P. 226]. В 2019 году по сравнению с 2018 годом не наблюдается существенного роста ВВП. Прогнозы на 2020 год также неоптимистичны в связи с коронавирусной рецессией.

Внешнеторговый оборот Республики Молдова за последние десять лет увеличился почти в 2 раза: с 4,56 млрд долл. в 2009 году до 8,62 млрд долл. в 2019 году (**рисунок 3**).

В экспорте Республики Молдова основную долю занимают металлы, текстиль, продукты растительного происхождения (**рисунок 4**).

В структуре импорта доминируют машины, аппараты, оборудование, продукты минерального происхождения и продукция химической промышленности (**рисунок 5**).

Государственное устройство Республики Молдова

Республика Молдова – унитарная парламентская республика. Административно разделена на 32 района, автономное территориальное образование Гагаузия и административно-территориальные единицы левобережья Днестра (Приднестровье).

Законодательную власть осуществляет Парламент, состоящий из 101 депутата.

Главой государства является Президент.

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Республики Молдова.

Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Конституционный суд является единственным органом конституционной юрисдикции в государстве.

1 https://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info

По состоянию на июль 2020 года в Республике Молдова официально зарегистрированы 47 партий, из них шесть представлены в Парламенте[2] (**рисунок 6**).

2 http://www.parliament.md/StructuraParlamentului/Frac%C5%A-3iuniparlamentare/tabid/83/language/ru-RU/Default.aspx

Рисунок 6. Партийный состав Парламента Республики Молдова

Figure 6. Party composition in the Parliament of the Republic of Moldova



Позиции Республики Молдова в международных рейтингах. Республика Молдова поднялась на два места в последнем The Global Competitiveness Index и занимает 86-е место среди 140 стран мира (**рисунок 7**). Самыми слабыми показателями остаются финансовая система и размер внутреннего рынка. Молдова продвинулась в более чем 55 субиндикаторах из 103 обозначенных в Глобальном индексе[3]. Улучшились показатели, связанные с бизнес-средой. В то же время снизились показатели качества дорожной инфраструктуры, доступности поиска квалифицированных сотрудников, независимости правосудия, эффективности правовых норм. Для исправления ситуации государство уже принимает меры, разрабатывая реформы в различных областях и содействуя их реализации.

Согласно рейтингу Doing Business — 2020, Республика Молдова занимает 48-е место из 190 стран мира (**рисунок 8**). В отчете, показывающем, где легче всего вести бизнес в мире, наша страна находится между Арменией и Беларусью. Согласно докладу, индекс благоприятности ведения бизнеса в Молдове составляет 74,4 (100 считается наивысшим индексом), и по сравнению с прошлым годом он увеличился на 1,3 %. Из десяти показателей положение Молдовы улучшилось по пяти, ухудшилось по четырем и осталось неизменным по одному показателю[4].

Согласно Human Development Report за 2019 год, Республика Молдова потеряла 10,4 % в Индексе человеческого развития из-за неравенства и занимает 107-е место из 189 государств по Индексу человеческого развития (ИЧР), который измеряет прогресс в области здравоохранения, образования и доходов на национальном уровне. Значение ИЧР для Молдовы составило 0,711, что ставит страну в категорию высокого человеческого развития (**рисунок 9**). Большинство проблем в Молдове связаны с неравенством доходов (14 %), неравенством в ожидаемой продолжительности жизни при рождении (9,6 %) и неравенством в образовании (7,3 %) (имеется в виду уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и обеспечение равного доступа к бес-

Рисунок 7. Показатели Индекса глобальной конкурентоспособности Республики Молдова (2011–2019)

Figure 7. The Global Competitiveness Index of the Republic of Moldova (2011–2019)

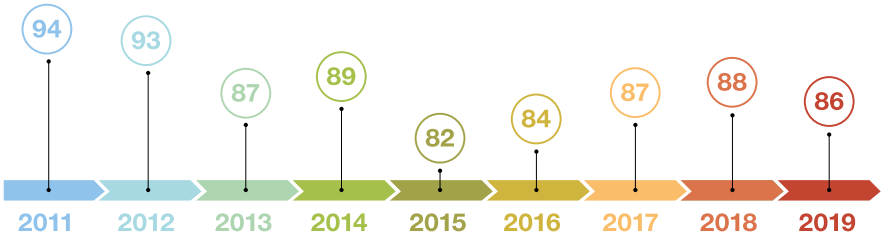
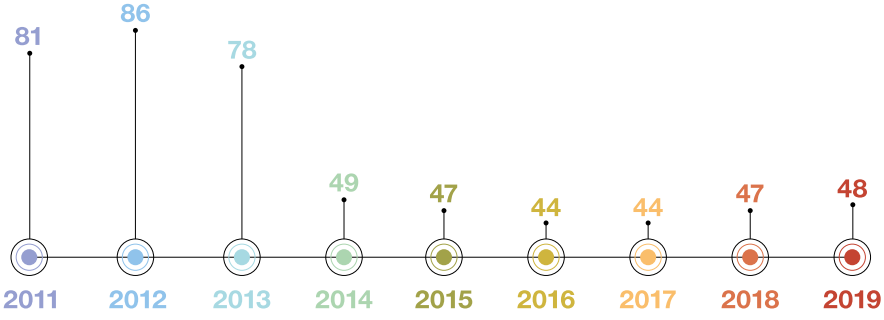


Рисунок 8. Индекс Doing Business (2011–2019)

Figure 8. Doing Business Index (2011–2019)



3 Moldova Competitiveness Rank 2011–2019 // https://tradingeconomics.com/moldova/competitiveness-rank.

4 Ease of Doing Business in Moldova 2008–2019 // https://tradingeconomics.com/moldova/ease-of-doing-business

Рисунок 9. Индекс человеческого развития (1995–2018)

Figure 9. Human Development Index (1995–2018)

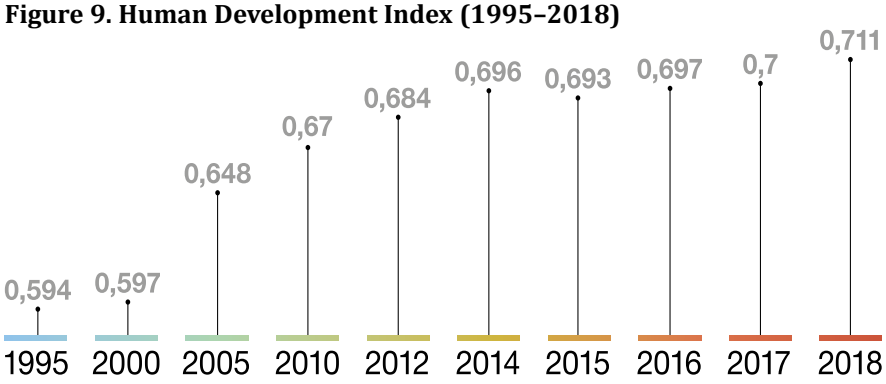
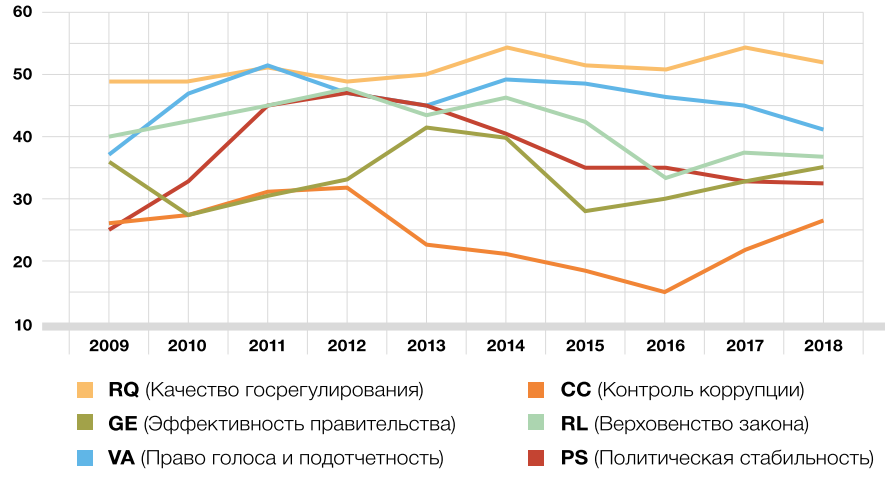


Рисунок 10. Динамика показателей WGI (2009–2018)

Figure 10. WGI dynamics (2009–2018)



платному начальному и среднему образованию, к профессиональному обучению и устранению гендерного неравенства и неравенства в уровне благосостояния, чтобы гарантировать всеобщий доступ к качественному высшему образованию)[5].

Свобода слова и подотчетность Правительства в Республике Молдова были самыми высокими в 2011 году, в последующие годы снизившись на несколько пунктов. Политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма продемонстрировали самый высокий уровень в 2012 году, затем постоянно снижаясь. Качество регулирования, которое отражает восприятие способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правила, которые содействуют развитию частного сектора, регистрирует стабильность на протяжении последнего десятилетия, но не превышает среднего уровня[6]. Эффективность работы правительства, верховенство закона и борьба с коррупцией — аспекты, по которым Республика Молдова сталкивается с долгосрочными и системными проблемами (**рисунок 10**).

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Республика Молдова сталкивается с рядом проблем и долгосрочных тенденций как на национальном, так и на региональном и глобальном уровнях, что будет иметь значительные последствия в ближайшие десятилетия. Неопределенность и непредсказуемость растут, и, следовательно, необходимо применять новые парадигмы развития с учетом внутреннего потенциала и ограниченности ресурсов окружающей среды. Скорость технического прогресса полностью меняет общественные отношения, создавая новые возможности развития, но в то же время информационные технологии развиваются быстрее, чем способность общества адаптироваться к ним, создавая ряд проблем на долгосрочный период.

Положения Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова заложены в основу программы реформ правительства, которые требуют реализации. Уязвимая политическая система, поляризованное общество, неблагоприятная внешняя среда, дисбаланс профессиональных навыков на рынке труда и климатические шоки являются серьезными вызовами для Республики Молдова. Нынешняя ситуация в Молдове характеризуется неэффективными государственными институтами, которые, в свою очередь, являются основными барьерами для бизнеса и, следовательно, влияют на частный сектор, подрывая налоговую базу, занятость и благосостояние населения. Чтобы стабилизировать ситуацию, был спроектирован комплекс сложных и хорошо скоординированных реформ, которые закреплены в Национальной стратегии развития «Молдова-2030».

Публичные политики учитывают три элемента, которые определяют состояние страны:

а) правительство должно стать более эффективным за счет повышения прозрачности государственных учреждений, реформирования судебной системы и повышения привлекательности государственного сектора для профессионалов;

б) частному сектору необходимо оказывать поддержку в проведении сбалансированной финансовой и экономической политики в интересах бизнеса;

5 Moldova – Human Development Index –HDI // https://countryeconomy.com/hdi/moldova

6 Worldwide governance indicators // https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

в) необходимо поддержать население путем реформирования систем образования и здравоохранения – ключевых секторов системного и стратегического значения, которые определяют долгосрочное развитие страны.

Одним из условий развития страны является укрепление демократии, что означает повышение доверия граждан к демократическим институтам, их эффективное функционирование на благо общества, большая ответственность и прозрачность, поощрение участия гражданского общества в процессе принятия решений, а также четкое, стабильное и предсказуемое законодательство. Только совместными усилиями граждан и государственных учреждений становится возможным укреплять верховенство закона.

Эффективность органов государственной власти, а также правильное функционирование всего институционального механизма государства в корне зависят от профессионализма и целостности политического класса, поддержки европейского пути Республики Молдова, последовательного приближения институциональной системы к европейским стандартам. Это предоставит Республике Молдова возможность в перспективе создать более благоприятные условия для устойчивого развития.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного публичного управления

Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка. В годы, минувшие после провозглашения независимости и суверенитета, в Республике Молдова появился целый ряд научных работ, авторы которых пытаются раскрыть суть процесса развития конституционализма и конституционного строя в Республике Молдова [см. Aramă, 1995; Arseni, 1997; Circă, 2000; Иванов, 1996; Иванов, 1997; Мартынчик, 1999; Вехи молдавской государственности, 2000; Guceac, 2000; Guceac, Costachi, 2003; Guceac, 2016]. Эти исследования, разумеется, нужно продолжать. Особенно это важно в начале нового тысячелетия, обстоятельства которого обязывают нас задуматься над достижениями конституционализма и конституционного строя Республики Молдова. Тем более что принятие идеи созидания правового государства в Республике Молдова лишний раз доказывает, что наше общество шагнуло в сторону новых идеалов свободы и демократии, а их достижение невозможно без современной нормативной системы, ядром которой является Конституция.

Так, 23 июня 1990 года Верховный Совет ССР Молдова двенадцатого созыва на своей первой сессии, сознавая свою историческую ответственность за судьбу Молдовы, имеющей свою историю, культуру, традиции, которые исчисляются тысячелетиями, уважая право на суверенность всех народов, в целях установления права, защиты законности и социальной стабильности, выражая волю народа, принял Декларацию о суверенитете, являющуюся основой для разработки новой Конституции ССР Молдова и совершенствования республиканского законодательства[7].

27 августа 1991 года Парламент Республики Молдова, приняв Декларацию о независимости, провозгласил, что Республика Молдова является суверенным, независимым и демократическим государством, могущим свободно, без вмешательства извне решать свое настоящее и будущее в соответствии с идеалами и святыми устремлениями народа в историческом и этническом пространстве его национального становления[8]. Декларация устанавливала применение на территории республики только Конституции, законов и других нормативных актов, принятых законно образованными органами Республики Молдова. Также гарантировала осуществление социальных, экономических, культурных прав и политических свобод всем гражданам Республики Молдова, включая лиц, принадлежащих к национальным, этническим, языковым и религиозным группам, в соответствии с положениями Хельсинкского заключительного акта и принятых впоследствии документов, Парижской хартии для новой Европы.

Впоследствии значимость данной Декларации для укрепления современного конституционализма в Республике Молдова была подчеркнута Конституционным судом в Постановлении от 5 декабря 2013 года о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. Суд постановил, что Декларация о независимости устанавливает основы, принципы и фундаментальные ценности государственного устройства Республики Молдова[9].

Естественно, что после принятия Декларации о суверенитете и Декларации о независимости были предприняты попытки «приспособить» под новую реальность действующую на тот момент Конституцию 1978 года, но, к сожалению, эти меры были недостаточными для решения новых социальных задач [Arseni, 1997. P. 134–135]. Тогда и возникла необходимость разработки и принятия новой конституции. В процессе разработки новой Конституции были учтены принципы современной доктрины конституционализма, мнения ученых, других специалистов, а также граждан [Guceac, 2016. P. 303–304].

---

7 Декларация о суверенитете Советской Социалистической Республики Молдова. Постановление от 23 июня 1990 года № 148. Вестник Верховного Совета и Правительства. 1990. № 8.

8 Закон Республики Молдова о Декларации о независимости Республики Молдова от 27 августа 1991 года № 691-XII. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2010. № 11–12, art № 103;118.

9 Постановление от 5 декабря 2013 года № 36 о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 27.12.2013. № 304–310.

После серии прений по проекту 29 июля 1994 года Парламент принял Конституцию Республики Молдова. В тот же день Конституция была промульгирована Указом Президента Республики Молдова и вступила в силу 27 августа 1994 года. Принятие Конституции оправдало ожидания общества, став «фактором политической консолидации общества, ориентацией на социальный мир и развитие в рамках существующего государственного устройства» [Вехи молдавской государственности, 2000. С. 327].

С момента принятия Конституции Республики Молдова прошло почти три десятилетия, за это довольно продолжительное время ситуация в стране менялась, что привело к ряду изменений в Основном законе, обусловленных различными общественно-политическими обстоятельствами [Guceac, 2016. P. 306–341].

В соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством (ст. 1). Конституция провозглашает, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией. Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени (ст. 2).

Основу государства составляет единство народа. Республика Молдова является общей и неделимой родиной всех ее граждан. Государство признает и гарантирует право всех граждан на сохранение, развитие и выражение этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности (ст. 10). Конституция предусматривает, что законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив (ст. 6). В то же время народу предоставлено право высказаться на референдуме по важнейшим вопросам жизни общества и государства (ст. 75), что обеспечивает достижение баланса между органами государственной власти и обществом. Конституция закрепляет, что демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии (ст. 5).

Высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент (ст. 60). Парламент состоит из 101 депутата, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны (ст. 77). Он избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством (ст. 96).

В соответствии с принципом разделения властей судебная власть независима от других ветвей власти. Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями (Высшая судебная палата, апелляционные палаты и суды). Для отдельных категорий судебных дел могут действовать согласно закону специализированные суды. В то же время в республике запрещено создание чрезвычайных судов (ст. 115). Самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств признана Прокуратура (ст. 124).

Провозглашая принцип верховенства Конституции, Основной закон Республики Молдова устанавливает, что единственным органом конституционной юрисдикции является Конституционный суд, независимый от любой другой публичной власти и подчиняющийся только Конституции. Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством (ст. 134). На Конституционный суд возложены особо важные полномочия, обеспечивающие законность.

Характерной чертой Конституции можно признать и провозглашение основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в свете самых современных тенденций в этой области. Помимо многочисленных гарантий осуществления прав и свобод Конституция предусматривает должность Народного адвоката, признанного обеспечивать продвижение и защиту основных прав и свобод человека (ст. 59).

Конституция закрепляет и основные принципы местного публичного управления. Таким образом, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109). Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом (ст. 110).

В отдельном разделе Конституции закреплены основополагающие принципы национальной экономики. Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции (ст. 126).

Конституция Республики Молдова соответствует требованиям основополагающего демократического закона. В этом смысле Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. В случае несоответствия между международными договорами, участником которых является Республика Молдова, и национальным правом приоритет отдается международным положениям [Arseni, 1997. P. 184–185].

В заключение отметим, что каким бы демократическим ни был Основной закон государства, реализация его положений в значительной степени зависит от ряда факторов (политических, социальных, экономических и т.д.). Когда Конституция не соответствует фактическим ситуациям, к которым она применяется, когда она не реагирует на общественную необходимость, она рискует утратить свою значимость.

Парламент: общая характеристика и основные полномочия. Члены любого социального сообщества стремились и стремятся к политическому статусу, который обеспечил бы им надлежащие условия для самоуправления или, по крайней мере, для участия через своих представителей в процессе управления. Парламент как общенациональное представительное учреждение имеет многовековую историю и вне зависимости от исторического периода формировался посредством выборов. На современном этапе большинство конституций, провозглашающих национальный суверенитет, рассматривают парламентские выборы как правовой инструмент, посредством которого граждане данного государства осуществляют свой суверенитет. Еще Монтескье отмечал в своей знаменитой работе «О духе законов», оправдывая теорию представительного мандата, что только благодаря честным, демократическим, свободным выборам люди могут выбирать лучших из лучших.

На пике процесса национального возрождения, весной 1990 года, в ССР Молдова прошли первые парламентские выборы на основе мажоритарной избирательной системы. Кандидаты в депутаты Верховного Совета ССР Молдова XII созыва выдвигались трудовыми коллективами и общественными организациями. Их количество варьировалось от двух до 20 человек в одном избирательном округе. Несмотря на отсутствие истинного политического плюрализма, выборы были первым реальным политическим соперничеством. В Верховный Совет ССР Молдова XII созыва был избран 371 депутат. Именно данный состав законодательного органа принял основополагающие нормативные акты государственности Республики Молдова: 27 апреля 1990 года Законом № 5-XII был принят новый государственный флаг – триколор; 23 июня 1990 года была принята Декларация о суверенитете ССР Молдова; 27 июля 1990 года был принят Указ о государственной власти, который провозгласил принцип разделения властей, Верховный Совет (парламент) был объявлен высшим органом законодательной власти и единственным выразителем воли всего народа.

23 мая 1991 года Верховный Совет принял решение изменить название государства ССР Молдова на Республика Молдова и, соответственно, Верховный Совет – на Парламент Республики Молдова, а 27 августа 1991 была принята Декларация о независимости. Как следствие признания независимости, 2 марта 1992 года Республика Молдова стала членом Организации Объединенных Наций.

Важнейшим событием в деятельности Парламента XIII созыва стало принятие 29 июля 1994 года Конституции Республики Молдова. В течение одного года после вступления в силу Конституции были приняты законы о Конституционном суде, Высшем совете магистратуры, Верховном суде, Прокуратуре, Счетной палате, административно-территориальном устройстве республики.

Глава IV Конституции регламентирует конституционно-правовой статус Парламента Республики Молдова. Согласно статье 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и состоит из 101 депутата.

Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Выборы депутатов Парламента проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока полномочий или роспуска Парламента предыдущего состава. Порядок организации и проведения выборов устанавливается органическим законом, то есть Кодексом о выборах. За годы независимости были применены разные избирательные системы: мажоритарная (1990), пропорционального представительства (1994–2014) и смешанная система (2018). Законом от 15 августа 2019 года № 113-X смешанная избирательная система была отменена. Таким образом, следующие парламентские выборы будут организованы вновь на основе избирательной системы пропорционального представительства.

Согласно Конституции решение о признании мандатов вновь избранных депутатов (а в случае допущения нарушений законодательства о выборах — о их непризнании) принимает Конституционный суд по предложению Центральной избирательной комиссии. Срок полномочий Парламента — четы-

ре года. Парламент исполняет свои полномочия до законного созыва нового состава Парламента, который созывается Президентом Республики Молдова не позднее чем в 30-дневный срок после выборов. Срок полномочий может быть продлен органическим законом в случае войны или катастрофы.

Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом Парламента[10]. По своей структуре Парламент Республики Молдова со дня провозглашения независимости является однопалатным. Для образования рабочих органов и организации деятельности Парламента депутаты создают парламентские фракции в количестве не менее пяти депутатов. Учитывая, что фракции могут создаваться только в течение десяти дней после учредительного заседания Парламента, для продвижения общих взглядов и целей независимые и/или неприсоединившиеся депутаты, не состоящие в парламентской фракции, могут в любой момент создавать парламентские группы в количестве не менее пяти человек. Парламентские группы имеют те же права и обязанности, что и парламентские фракции. Для беспрепятственного осуществления своего мандата депутаты пользуются конституционными гарантиями, обеспечивающими независимость и неприкосновенность. Согласно статье 71 Конституции депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.

В соответствии со статьей 7 Регламента к органам управления Парламента относятся Председатель и вице-председатели Парламента, а также представители фракций, вместе составляющие постоянное Бюро Парламента. Рабочими органами являются постоянные комиссии, создаваемые для осуществления деятельности Парламента, которые избираются на срок легислатуры. Количество комиссий, название, численный и персональный состав каждой комиссии определяются Парламентом по предложению Постоянного бюро. Парламент может создавать также специальные комиссии для рассмотрения проектов законодательных актов, разработки проектов сложных законодательных актов или для других целей, которые указываются в постановлении о создании соответствующей комиссии. По требованию парламентской фракции или группы депутатов, составляющей не менее пяти процентов избранных депутатов, Парламент может принять постановление о создании следственной комиссии.

Парламент работает в сессионном порядке и созывается на две очередные сессии в течение года. Весенняя сессия начинается в феврале и завершается в конце июля. Осенняя сессия начинается в сентябре и завершается в конце декабря. В период между очередными сессиями Парламент может быть созван на внеочередную или специальную сессию по требованию Президента Республики Молдова, Председателя Парламента или одной трети депутатов.

Парламент организует свою работу в форме пленарных заседаний, как правило, открытых, и заседаний постоянных комиссий. Заседания Парламента признаются правомочными при участии большинства избранных депутатов. В зависимости от характера обсуждаемого вопроса устанавливаются требования к большинству голосов, необходимому для принятия решения: абсолютное или квалифицированное.

Естественно, что функции и полномочия Парламента зависят в первую очередь от формы правления, а также от исторических условий, степени демократизации страны, соотношения политических сил и ряда других факторов. Вне зависимости от данных факторов Парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Рассматривая полномочия Парламента Республики Молдова, регулируемые в статьей 66 Конституции, можем выделить основные компетенции: законодательная, финансово-бюджетная, в области внешней политики государства, в области обороны, назначения референдумов, формирования государственных органов и назначения должностных лиц, а также осуществления парламентского контроля.

Следует отметить, что представительные учреждения могут существовать только в условиях демократического режима, а успешная реализация основных компетенций зависит от действенности сотрудничества и взаимодействия властей во имя интересов государства и народа.

Глава государства: общая характеристика и основные полномочия

Институт главы государства столь же древний, как и само государство. На протяжении истории данный институт приобретал разные юридические формы, будь то коллегиальный или единоличный орган. Вне зависимости от формы и широты полномочий глава государства всегда являлся высшим представителем внутри и вне страны, будучи одновременно и символом единства государства. Исходя из демократических преобразований, вытекающих из содержания Декларации о суверенитете ССР Молдова от 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти от 27 июля 1990 года, естественно, встал вопрос об институте главы государства. Как и другие страны постсоветского пространства, выбравшие республиканскую форму правления, Законом от 3 сентября 1990 года № 250-XII Верховный Совет ССР Молдова учредил должность Президента ССР Молдова и внес изменения и дополнения

10 Закон о принятии Регламента Парламента. http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ru-RU/Default.aspx

в Конституцию ССР Молдова. Согласно данному закону должность Президента ССР Молдова учреждается в целях «укрепления конституционного строя и суверенитета ССР Молдова, прав, свобод и безопасности граждан, улучшения взаимодействия центральных органов государственной власти и государственного управления»[11].

Вышеуказанный Закон предусматривал условия для кандидата в президенты и порядок избрания. Президент должен был быть избран гражданами ССР Молдова на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на пять лет с правом занимать должность не более двух сроков подряд.

В то же время данный закон предусматривал, что первый Президент Республики избирается сроком на пять лет Верховным Советом ССР Молдова простым большинством голосов, кандидатуры выдвигаются депутатами и принимаются, если их поддерживает не менее одной трети от числа депутатов. Постановлением Верховного Совета ССР Молдова от 3 сентября 1990 года № 251-XII Президентом ССР Молдова был избран господин Мирча Снегур.

Статья 113 Закона предусматривала функционирование Президентского совета при Президенте Республики, члены которого назначались Президентом, за исключением Премьер-министра, который являлся членом совета по должности. Президент имел право создавать и другие консультативные органы по вопросам, относящимся к его компетенции, а также определять их состав и задачи. Президент Республики имел довольно широкие прерогативы в отношениях с правительством, Верховным Советом и судебной властью. Предоставляя Президенту Республики многочисленные прерогативы, Закон также предусматривал механизм сотрудничества между ветвями власти. Президент, представляющий исполнительную власть, согласно статье 113 «обеспечивает взаимодействие центральных органов государственной власти и государственного управления ССР Молдова», выступая в роли посредника между органами государственной власти.

Хотя на первый взгляд указанный закон устанавливал президентский конституционный режим, президент Республики в соответствии с этим законом не являлся главой исполнительной власти, что характерно для президентских конституционных режимов. В отношениях с Правительством Президент Республики представлял Верховному Совету кандидатуры на должность Премьер-министра и вносил предложения о его отставке, ставил вопрос об отставке Правительства перед Верховным Советом. Также по согласованию с Премьер-министром освобождал или назначал членов правительства, которые должны быть представлены Верховному Совету для подтверждения, имел право приостанавливать действие решений и распоряжений Правительства.

Закон об учреждении должности Президента ССР Молдова от 3 сентября 1990 года не предусматривал подчинения Правительства Президенту Республики, оставляя в силе положения Закона о Правительстве Республики от 31 мая 1990 года, согласно которому Правительство было объявлено высшим органом исполнительной власти, подчиненным Верховному Совету ССР Молдова. Стоит отметить, что на момент учреждения института главы государства Республика Молдова объявила себя суверенным государством, а не независимым государством, номинально оставаясь в составе СССР.

После 3 сентября 1990 года конституционный режим в ССР Молдова сочетает в себе как черты президентского режима (статус и прерогативы позволили Президенту быть достаточно независимым в своих действиях), так и парламентского режима, учитывая, что Президент был избран Верховным Советом (Парламентом). По нашему мнению, сочетание двух конституционных режимов может быть оправдано несколькими конкретными историческими условиями, а именно отсутствием института единоличного главы государства в советский период и отсутствием традиций в области разделения и взаимодействия властей.

После провозглашения независимости 27 августа 1991 года Законом от 18 сентября 1991 года о выборах Президента Республики Молдова в положения о продолжительности, статусе и сроке полномочий Президента, избранного Верховным Советом, были внесены поправки[12], а решением Верховного Совета выборы Президента были назначены на 8 декабря 1991 года[13].

Выборы 1991 года были первыми выборами Президента Республики, который избирался всеобщим, равным, прямым и свободным голосованием. После президентских выборов 8 декабря 1991 года был установлен президентский конституционный режим, но не в классическом варианте, поскольку он сочетает в себе несколько особенностей президентского режима: подчинение Правительства Президенту Республики; председательство на заседаниях Правительства Президентом Республики; право Президента Республики ставить вопрос об отставке Премьер-министра и всего Правительства. Одновременно сохраняются некоторые особенности парламентского режима: формирование Пра-

11 Закон от 3 сентября 1990 года № 250 XII «Об учреждении должности Президента ССР Молдова и внесении некоторых изменений и дополнений в Конституции ССР Молдова». *Вестник Верховного Совета и Правительства*. 1990. № 9.

12 Legea Republicii Moldova cu privire la alegerile Președintelui Republicii Moldova din 18 septembrie 1991. *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova.* 1991. № 7–8.

13 Hotărîrea privind fixarea alegerilor prezidențiale din 19 septembrie 1991. *Monitorul Oficial.* 1991. № 11–12.

вительства с участием законодательного органа; прямое руководство Правительством со стороны Премьер-министра.

Принятие Конституции 29 июля 1994 года разрешило политические разногласия между Президентом Республики и Правительством, отрегулировав механизмы взаимодействия главы государства с Парламентом и Правительством. Глава государства вместе с Правительством представляет исполнительную власть. В соответствии с формой правления Республика Молдова остается полупрезидентской республикой, хотя это прямо не предусмотрено в Конституции. В то же время механизм взаимодействия властей предоставлял Парламенту право временно отстранить Президента Республики двумя третями голосов избранных депутатов в случае совершения действий, нарушающих положения Конституции. Решение об отставке Президента Республики должно было быть принято посредством референдума в течение 30 дней после одобрения предложения о приостановлении полномочий. Такая процедура отставки характерна для полупрезидентских режимов, что прежде всего связано с избранием Президента всеобщим голосованием.

Конституционная реформа 2000 года[14] изменила процедуру избрания Президента, согласно которой Президент избирался Парламентом тайным голосованием тремя пятыми голосов избранных депутатов. Хотя была изменена процедура избрания Президента, полномочия главы государства остались прежними, что привело к очередному несоответствию механизмов взаимодействия властей классическим конституционным режимам. Согласно процедуре избрания Президента, Республика Молдова стала парламентской республикой, однако полномочия соответствовали полупрезидентским конституционным режимам.

При наличии однопартийного парламентского большинства, поддерживающего главу государства, Президент становился сильным звеном власти. Отсутствие же такой поддержки привело к конституционным и политическим кризисам. К примеру, из-за невозможности избрания главы государства (отсутствие трех пятых голосов) с сентября 2009 по март 2012 года временно обязанности Президента Республики Молдова в соотвествии с Конституцией исполняли председатели Парламента. Чтобы избежать подобных ситуаций, после обращения в Конституционный суд восемнадцати депутатов парламента решением Конституционного суда от 4 марта 2016 года[15] были объявлены неконституционными положения Закона от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова», относящиеся к процедурам избрания и отставки Президента.

В соответствии с положениями Конституции Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком. Результаты выборов Президента признаются действительными Конституционным судом. Президент Республики Молдова избирается на четырехлетний срок и вступает в должность со дня принесения присяги, исполняя свои полномочия до принесения присяги вновь избранным Президентом. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Республики Молдова более двух сроков подряд.

Согласно Конституции Президент Республики представляет государство во внутренних и внешних отношениях, являясь гарантом национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Отсюда вытекают две основные президентские функции: представительная функция и функция гаранта. Для выполнения данных функций Президенту предоставляется ряд полномочий:

- в области внешней политики: ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом;
- в области обороны: является верховным главнокомандующим вооруженными силами; может с предварительного согласия Парламента объявить частичную или общую мобилизацию; в случае иностранной вооруженной агрессии принимает меры для отражения агрессии; объявляет состояние войны и незамедлительно доводит до сведения Парламента;
- как гарант Конституции: в течение максимум двух недель имеет право направить в Парламент для пересмотра принятый закон, если у него есть возражения по содержанию; приостанавливает действие актов Правительства, противоречащих законодательству, до принятия окончательного решения Конституционным судом; после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент в случае невозможности формирования Правительства или блокирования порядка принятия законов на три месяца; может попросить граждан выразить свою волю по вопросам, представляющим национальный интерес, посредством референдума.

Исходя из вышеперечисленных президентских функций и полномочий, можем констатировать, что Президент в качестве главы государства, будучи при-

14 Закон от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова». *Monitor Oficial.* 29.07.2000. № 88.

15 Hotărârea № 7 din 04.03.2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii № 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova. http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ro

зван обеспечить баланс сил в пределах, предусмотренных Конституцией, имеет достаточно рычагов влияния на законодательную и исполнительную власть, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие трех ветвей власти.

Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти

В основе развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Правительства до 2017 года, был Закон от 31 мая 1990 года № 64 о Правительстве[16], который определял основные принципы, полномочия и направления деятельности Правительства. Следует подчеркнуть, что данный закон был изменен десятки раз при инвеституре нового правительства и при других обстоятельствах, связанных со структурными и функциональными преобразованиями.

Эволюция общественных отношений, новые вызовы в сфере управленческой деятельности привели к принятию 7 июля 2017 года нового Закона о Правительстве[17], который ознаменовал начало нового этапа в развитии исполнительной власти в Республике Молдова. Настоящий закон развивает конституционные нормы, устанавливает порядок организации и функционирования Правительства, области деятельности, его компетенцию, структуру и правоотношения с другими органами публичной власти. Закон определяет четкое разграничение политических функций от функций администрации, выполняемых министрами, с передачей этих функций в исключительную компетенцию государственных секретарей в министерствах, исключая функции заместителей министров в качестве политических чиновников.

Закон усиливает позицию и контрольные функции Премьер-министра и дает ему право вносить изменения в список министерств посредством упрощенной процедуры. Новый Закон о правительстве был разработан с учетом необходимости углубления реформы государственного управления в контексте задач, поставленных в ряде документов государственной политики, положений Соглашения об ассоциации с Европейским союзом, а также принципов эффективного управления.

Правительство является коллегиальным органом публичной власти, представляющим и осуществляющим исполнительную власть, обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. Правительство состоит из Премьер-министра; первого заместителя Премьер-министра; заместителей Премьер-министра; министров; других членов, установленных органическим законом[18].

Правительство организуется и функционирует в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, Законом о Правительстве, Положением о программной деятельности, одобренной Парламентом путем выражения вотума доверия при инвеституре Правительства. Правительство несет ответственность за свою деятельность перед Парламентом. Члены Правительства несут ответственность за области деятельности, которые им поручены, и за деятельность Правительства в целом.

Инвеститура Правительства. После консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова назначает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра в течение 15 календарных дней после назначения обращается за вотумом доверия Парламента программе деятельности и всему списку Правительства. Программа деятельности и список Правительства обсуждаются на заседании Парламента. Парламент выражает доверие Правительству большинством голосов избранных депутатов. На основе вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова указом назначает Правительство. Правительство приносит в индивидуальном порядке перед Президентом Республики Молдова присягу, текст которой предусмотрен частью (2) статьи 79 Конституции Республики Молдова[19].

Под непосредственным руководством Правительства действуют ***центральные отраслевые органы публичного управления***. С точки зрения институциональной сути и функционального содержания государственного управления развитие центрального публичного управления происходило в несколько этапов.

1. Период 1991–2005 годов. Центральная государственная администрация все еще находилась под сильным влиянием советского административного прошлого. Система центрального публичного управления была сформирована в соответствии с задачами и социально-экономическими проблемами того времени и состояла из министерств, департаментов и других специализированных центральных органов.

2. Период 2005–2016 годов. 30 декабря 2005 года была принята Стратегия реформы центрального публичного управления[20], в которой были изложены меры по модернизации центрального публичного управления посредством институциональной реорганизации, оптимизации процесса принятия решений, улучшения управления людскими ресурсами и государственными финансами.

3. Период 2016–2020 годов. Постановлением Правительства от 25 июля 2016 года № 911 была утверждена Стратегия реформы публичного управления на

16 Закон от 31 мая 1990 года № 64 «О Правительстве». *Veştile RSSM*. 31.08.1990. № 8.

17 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial.* 19.07.2017. № 252.

18 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. от 29.03.2016 № 78.

19 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial*. 19.07.2017. № 252.

20 Стратегия реформы центрального публичного управления. *Monitorul Oficial*. 06.01.2006. № 1–4.

2016–2020 годы, предусматривающая продолжение комплексных преобразований в области разработки и согласования публичных политик, предоставления публичных услуг населению, совершенствования финансовых взаимоотношений в публичном секторе и др.

Важную роль сыграло принятие Закона от 4 мая 2012 года № 98 о центральном отраслевом публичном управлении[21], который устанавливает институциональную систему центрального отраслевого публичного управления, регулирует общий режим его функционирования, фундаментальные принципы его организации и функционирования, а также правовые отношения, вытекающие из деятельности министерств, Государственной канцелярии и других центральных административных органов. Данный закон определил и положил начало процессу разграничения функций разработки государственных отраслевых политик, принадлежащих министерствам, и контроля за их исполнением, принадлежащего другим центральным органам управления.

Министерства являются центральными отраслевыми органами государства, обеспечивающими реализацию правительственной политики во вверенных им областях деятельности. Министерства организуются и функционируют только в ведении Правительства. Создание министерств осуществляется в соответствии с приоритетными направлениями и первоочередными задачами деятельности Правительства, установленными в программе его деятельности.

Административные органы, подведомственные министерствам. Для обеспечения реализации политики государства в определенных подобластях или сферах, вверенных министерству, областей деятельности в его ведении могут создаваться административные органы в организационно-правовых формах агентств, государственных служб и государственных инспекций. Административные органы, подведомственные министерствам, являются юридическими лицами публичного права.

Агентство представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций управления определенными подобластями или сферами, относящимися к областям деятельности министерства.

Государственная служба представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для оказания административных публичных услуг (по государственной регистрации, выдаче необходимых документов для открытия и/или ведения дела и др.).

Государственная инспекция представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций государственного надзора и контроля в определенных подобластях или сферах, относящихся к области деятельности министерства.

Деконцентрированные службы министерств и других центральных отраслевых органов создаются для обеспечения выполнения своих функций и предоставления населению публичных услуг, соответствующих их полномочиям. Создание, реорганизация или роспуск деконцентрированных общественных служб, определение их структуры и предельной численности персонала относятся к компетенции Правительства и осуществляются по предложению министра или генерального директора, если специальными законодательными актами не предусмотрено иное. Деконцентрированные общественные службы размещаются на территории административно-территориальных единиц и могут группироваться по зонам[22].

Публичные учреждения, в которых министерство или другой центральный административный орган выступает в качестве учредителя. Для реализации некоторых управленческих, социальных, культурных, образовательных и других функций общественного значения, за которые ответственно министерство или другой центральный административный орган, кроме функций по нормативно-правовому регулированию, государственному надзору и контролю, а также других функций, предполагающих реализацию прерогатив публичной власти, в сфере компетенции указанных органов могут создаваться публичные учреждения. Правительство утверждает методику расчета тарифов, номенклатуру услуг и размер тарифов на услуги, оказываемые административными органами физическим и юридическим лицам, за исключением случаев, когда это в соответствии с законом относится к компетенции Парламента.

В своей деятельности каждое министерство или другой центральный административный орган руководствуется Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве, указами Президента Республики Молдова, ордонансами, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также своим положением об организации и функционировании, утвержденным Правительством.

Судебная власть: система и структура, основные полномочия

На момент провозглашения суверенитета и независимости судебная власть в Республике Молдова, как и в других республиках бывшего СССР, была устроена и действовала в соответствии с положениями, содержащимися в Конституции СССР 1977 года и в Конституции Молдавской ССР 1978 года.

Так, раздел VIII Конституции МССР провозглашал, что правосудие в Молдавской ССР осуществляется

21 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

22 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

только судом. Судебная система состояла из Верховного Суда Молдавской ССР, районных (городских) народных судов. Организация и порядок деятельности судов Молдавской ССР определялись законами Союза ССР и Молдавской ССР. Формирование судебных инстанций основывалось на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Судьи и народные заседатели были ответственны перед избирателями или избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке (ст. 151).

В то же время Верховный Суд избирался Верховным Советом Молдавской ССР сроком на пять лет. Для разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями Конституция предусматривала создание органов государственного арбитража. В соответствии с Конституцией (ст. 163) Генеральный прокурор СССР и подчиненный ему Прокурор Молдавской ССР и нижестоящие прокуроры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Молдавской ССР.

Реформирование судебной системы началось после принятия Декларации о суверенитете 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти 27 июля 1990 года[23]. Указом было установлено, что в республике обеспечивается верховенство Конституции и законов ССР Молдова, неукоснительно проводится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Судебная власть подчиняется только закону. Указ провозгласил принципы равенства граждан перед законом и судом, принцип невмешательства в осуществление правосудия. Было установлено, что надзор за точным и единообразным исполнением законов был предоставлен Прокурору ССР Молдова, который был ответствен перед Верховным Советом республики и ему подотчетен.

Для приведения действующей на тот момент судебной системы к принципам, содержащимся в Указе о государственной власти, было необходимо осуществить множество законодательных изменений, претворение в жизнь которых было затруднено нормами Конституции 1978 года, поэтому в первую очередь был принят ряд законов о пересмотре Основного закона.

Таким примером является Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию от 29 мая 1991 года, в соответствии с которым избрание Верховного Суда Республики Молдова и народных судей было введено в компетенцию Парламента[24]. Через несколько месяцев были внесены изменения в Конституцию, в результате чего было установлено, что во всех судах гражданские и уголовные дела должны рассматриваться судьями[25]. Таким образом, народные заседатели были исключены из судебной системы.

Важным шагом в построении новой судебной системы Республики Молдова стало принятие Парламентом 21 июня 1994 года Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова[26]. Среди задач проведения судебной реформы, установленных Концепцией, значились коренное изменение статуса, роли и функций суда как основного элемента судебной системы; статуса судей с целью обеспечения независимости, беспристрастности и неприкосновенности всего судейского корпуса. Концепция предлагала ввести судебную систему, состоящую их трех уровней.

Первый (*основной) уровень* – районные (городские) суды, которые должны рассматривать в первой инстанции уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях, за исключением дел, отнесенных законом к компетенции вышестоящих инстанций.

Второй уровень – Апелляционная палата (с местом расположения в муниципии Кишинев). В его компетенцию входило рассмотрение вынесенных окружными судами в первой инстанции решений (приговоров), на которые подана кассационная или апелляционная жалоба и другие полномочия.

Третий уровень – Высшая судебная палата в качестве высшей судебной инстанции в судебной системе государства.

Концепция включала в судебную систему также специализированные суды: Экономический суд, Военный трибунал.

По мнению авторов Концепции, как орган, в функции которого входит защита прав человека и содействие осуществлению правосудия, прокуратура долж-

23 Указ о государственной власти от 27 июля 1990 года № 201. *Вести*. 1990. № 8/209.

24 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 29 мая 1991 года № 593-XII. Законы, постановления и другие акты, принятые на шестой сессии Парламента Республики Молдова двенадцатого созыва. Том 1. Chişinău Universitas, 1991.

25 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 18 октября 1991 года № 757.

26 Постановление от 21 июня 1994 года № 152 «Об утверждении Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова». Monitorul Oficial. 30.06.1994. № 6.

на быть включена в систему судебной власти в качестве самостоятельного органа. Предполагалось также учредить Конституционный суд – единственный орган конституционной юрисдикции в государстве.

Несомненно, что Концепция судебно-правовой реформы оказала влияние и на окончательный текст проекта новой Конституции, находящийся на тот момент на завершающем этапе разработки. Доказательством этого является включение в текст Конституции Республики Молдова принятой 29 июля отдельной главы (глава IX «Судебная власть»). В соответствии с Конституцией (ст. 114) в Республике Молдова правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями. Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Конституция запрещает создание чрезвычайных судов. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры в соответствии с законом, а Председатель, заместители Председателя и судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры.

Среди принципов организации и функционирования судебной власти Конституция провозглашает: принцип законности (ст. 114); свободный доступ к правосудию (ст. 20); исполнение правосудия только судами (ст. 114); независимость, беспристрастность и несменяемость судей (ст. 116); гласность судебных разбирательств (ст. 117); доступность языка судопроизводства и право на переводчика (ст. 118); равенство перед законом (ст. 16); презумпцию невиновности (ст. 21); право на юридическую помощь в отправлении правосудия (ст. 26) и др.

Впервые в истории Республики Молдова было предусмотрено создание специального органа, обеспечивающего назначение, перемещение, откомандирование судей, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер, – *Высший совет магистратуры* (ст. 122). Конституция закрепила, что прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности (ст. 124).

После принятия и вступления в силу Конституции Парламент приступил к приведению законодательства в соответствие с нормами Основного закона. В результате были приняты Закон о судоустройстве[27], Закон о статусе судьи[28], Закон о Высшем совете магистратуры[29], Закон о Высшей судебной палате[30], Закон о дисциплинарной ответственности судей и др.[31]

В соответствии с Законом о судоустройстве правосудие в Республике Молдова осуществляется Высшей судебной палатой, апелляционными палатами и судами. Закон устанавливает, что для отдельных категорий судебных дел могут действовать специализированные суды. В то же время в судебных инстанциях могут действовать специализированные коллегии или составы суда.

Суды действуют в секторах, установленных законом. Каждая из апелляционных палат осуществляет свои полномочия в округе, в который входит несколько судов. Апелляционные палаты могут состоять из нескольких коллегий по категориям дел или из одной смешанной коллегии. Высшая судебная палата действует в качестве высшей судебной инстанции, обеспечивающей правильное и единообразное применение законов всеми судебными инстанциями.

Несмотря на множество законодательных изменений, осуществленных за последнее десятилетие, общепризнано, что эти усилия не увенчались большим успехом в деле реформирования судебной системы. Среди основных задач, направленных на усовершенствование ныне действующей судебной системы Республики Молдова, значатся такие реформы, как реформа судебного персонала и оценка судей на неподкупность и профессиональные качества, реструктуризация судебной системы, усовершенствование механизмов привлечения судей к ответственности; усиление независимости судебной системы, повышение эффективности и прозрачности судебной системы и др.[32]

Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти

Институциональная система государственного управления в Республике Молдова включает и органы власти с контрольными функциями, которые были созданы для обеспечения демократического, правового, эффективного и прозрачного характера функционирования системы публичного управления.

Счетная палата. Создана в 1994 году в соответствии с положениями статьи 133 Конституции Республики Молдова[33] и Закона от 8 декабря 1994 года № 312 о Счетной палате[34].

27 Закон от 6 июля 1995 года № 514 «О судоустройстве». *Monitorul Oficial.* 19.10.1995. № 58.

28 Закон от 20 июля 1995 года № 544 «О статусе судьи». *Monitorul Oficial*. 26.10.1995. № 59–60.

29 Закон от 19 июля 1996 года № 947 «О Высшем совете магистратуры». *Monitorul Oficial*. 3.10.1996. № 64.

30 Закон от 26 марта 1996 года № 789-XIII «О Высшей судебной палате». *Monitorul Oficial*. 30.05.1996. № 32–33.

31 Закон от 25 июля 2014 года № 178 «О дисциплинарной ответственности судей». *Monitorul Oficial*. 15.08.2014. № 238–246.

32 Реформа правосудия. http://www.justice.gov.md/

33 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 29.03.2016. № 78.

34 Закон от 8 декабря 1994 года № 312 XII «О Счетной палате». *Monitorul Oficial*. 02.02.1995. № 7.

Счетная палата – высшее учреждение внешнего публичного аудита. Осуществляет контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством проведения внешнего аудита в публичном секторе, подтверждая присоединение Республики Молдова к международным стандартам в части передовых практик в области внешнего публичного аудита.

Национальный Центр по борьбе с коррупцией. Был создан в 2002 году, является специализированным органом по предупреждению и борьбе с коррупцией, смежными с коррупцией актами и фактами коррупционного поведения[35]. Основные полномочия: предупреждение, выявление, расследование и пресечение правонарушений и преступлений в виде актов коррупции, смежных с ними актов и фактов коррупционного поведения; предупреждение и борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма; осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства, а также других представленных в Парламент законодательных инициатив в целях установления соответствия их государственной политике по предупреждению и пресечению коррупции.

Национальная Комиссия по финансовому рынку. Сформирована в соответствии с Законом от 7 июня 2007 года № 129 путем слияния Национальной комиссии по ценным бумагам, Государственной инспекции по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными фондами и Службы государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан при Министерстве финансов Республики Молдова. Национальная Комиссия по финансовому рынку является автономным государственным органом, подотчетным Парламенту, который разрешает и регулирует деятельность участников на небанковском финансовом рынке, а также контролирует соблюдение ими законодательства. Основные полномочия: обеспечение стабильности, прозрачности, безопасности и эффективности небанковского финансового сектора; предотвращение системных рисков и манипуляций на небанковском финансовом рынке; защита прав участников небанковского финансового рынка.

Национальный Центр по защите персональных данных. Национальный Центр по защите персональных данных – это самостоятельный орган публичной власти, беспристрастный и независимый от других органов публичной власти, физических и юридических лиц, осуществляющий следующие полномочия[36]: защита основных прав и свобод человека, в частности права на неприкосновенность частной жизни в связи с трансграничной обработкой и передачей персональных данных; организация мероприятий по предотвращению нарушений соответствующего законодательства, в том числе прав субъектов персональных данных; руководство контролерами данных в контексте правильного применения соответствующего законодательства и информирования, осведомленности и просвещения общества о важности защиты личных данных.

Национальное Агентство по безопасности пищевых продуктов. В январе 2013 года на основе реорганизации, слияния и с целью структурной оптимизации нескольких учреждений с функциями контроля и надзора в области безопасности пищевых продуктов было создано Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов, которое является административным органом с национальной деятельностью, ответственным за реализацию государственной политики в области регулирования и контроля за безопасностью пищевых продуктов, а также в области санитарно-ветеринарного, зоотехнического, защитного и фитосанитарного карантина, контроля семян.

Институт народного адвоката Молдовы. Был создан в 2014 году, он аналогичен институтам европейского и международного омбудсмена и действует в соответствии с Законом о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года[37]. Ранее это учреждение называлось Центром по правам человека в Молдове, которое действовало с 1998 года в соответствии с Законом о парламентских адвокатах от 17 октября 1997 года как важный несудебный механизм защиты прав человека в Республике Молдова.

Народный адвокат (омбудсмен) обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней. Институт народного адвоката является автономным и независимым по отношению к любому органу публичной власти, юридическому лицу независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также к должностному лицу любого уровня.

Национальный орган по неподкупности[38]. Национальный орган по неподкупности является органом публичной власти, независимым от других публичных организаций, иных юридических лиц пуб-

35 Закон от 6 июня 2002 года №1104 «О Национальном центре по борьбе с коррупцией». *Официальный Вестник Республики Молдова*. 27.06.2002. № 94.

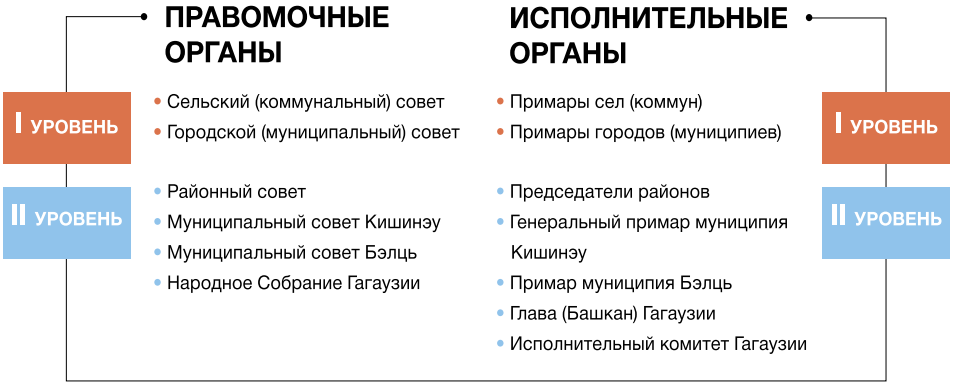
36 Закон от 10 июля 2008 года № 182. *Официальная газета*. 01.08.2008. № 140–142.

37 Закон о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года № 52. *Mointorul Oficial*. 09.05.2014. № 110-114.

38 Закон от 17 июня 2016 года № 132 «О Национальном органе по неподкупности». *Monitorul Oficial.* 30.07.2016. № 245-246.

Рисунок 11. Органы местного публичного управления Республики Молдова

Figure 11. Local public administration authorities of the Republic of Moldova



личного или частного права и физических лиц, действующим как единая структура на национальном уровне. Данный орган обеспечивает неподкупное исполнение государственной или ответственной государственной должности и предупреждение коррупции посредством реализации контроля имущества и личных интересов, соблюдения правового режима конфликта интересов, несовместимости, запретов и ограничений.

Организация и функционирование местного публичного управления

Процесс становления актуальной системы местного публичного управления в Республике Молдова за годы независимости прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного управления в условиях демократического функционирования общества. Постепенно создавалась нормативно-правовая база, производились структурные и функциональные изменения органов местной власти, пересматривались принципы их взаимоотношения с центральными органами государственной власти. В результате местное публичное управление приобрело свой особый статус, отличный от центрального государственного управления, так как решает не общие проблемы всех граждан государства, а специфические проблемы местных общин.

В соответствии со статьей 109 Конституции Республики Молдова публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Данные принципы нашли развитие в законодательных и других нормативных актах, регламентирующих различные аспекты организации и функционирования органов местного публичного управления. Так, согласно статье 3 (2) Закона от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении»[39] органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

Административно-территориальное устройство Республики Молдова осуществляется в двух уровнях: села (коммуны) и города (муниципии) составляют *первый уровень;* районы, муниципии Кишинэу, Бэлць и АТО Гагаузия составляют *второй уровень*. Совокупность местных органов публичной власти административно-территориальных единиц первого и второго уровней, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения, составляет систему местного публичного управления (**рисунок 11**).

Правомочные органы обоих уровней избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года. В качестве коллегиальных органов местного публичного управления они обладают автономным статусом, рассматривают и принимают решения по вопросам, представляющим специфические интересы местного сообщества, без вмешательства центральных органов. Численность советников устанавливается исходя из численности населения административно-территориальной единицы по состоянию на 1 января года, в которой проводятся выборы, а количество советников варьирует между девятью и 43. Исключение составляет муниципия Кишинэу, число советников которой 51.

Статус и деятельность советников всех уровней регламентируется Законом от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица»[40]. В соответствующей административно-территориальной единице местное выборное лицо является официальным лицом — представителем правомочного или исполнительного органа местного публичного управления. Местные и районные советы, примары и председатели районов, которые тоже являются вы-

39 Закон от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 32–35.

40 Закон от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица». *Monitorul Oficial*. 24.03.2000. № 134.

борными лицами, действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) и районов в соответствии с законом.

Исполнительные органы местного публичного управления избираются: примары сел (коммун) и городов (муниципиев), генеральный примар Кишинэу и Башкан Гагаузии – на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года; председатели районов и Исполнительный комитет Гагаузии, соответсвенно, районными советами и Народным собранием Гагаузии.

Местные органы публичной власти – как правомочные, так и исполнительные – осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435[41]. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона. Отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня не носят подчиненного характера (за исключениями, предусмотренными законом). Они основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих проблем.

Некоторые особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны для муниципия Кишинэу, столицы Республики Молдова. Публичное управление муниципия Кишинэу осуществляется муниципальным советом в качестве правомочного органа и генеральным примаром муниципия Кишинэу в качестве исполнительного органа. Муниципий Кишинэу состоит из пяти административных секторов, в каждом из них генеральный примар назначает в соответствии с законом *претора*, являющегося его представителем в данном секторе.

Определенные особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны и для АТО Гагаузия, владеющего особым правовым статусом как автономное территориальное образование в форме самоопределения гагаузов, являющегося составной частью Республики Молдова[42]. Организация и функционирование органов публичного управления первого уровня в Гагаузской автономии идентична с общей организацией местного публичного управления в Республике Молдова. На втором уровне действуют Народное собрание в качестве правомочного органа, Глава (Башкан) и Исполнительный комитет Гагаузии в качестве исполнительного органа.

Нынешняя система местного публичного управления Республики Молдова много позаимствовала из опыта европейских стран. Этому способствовало подписание Республикой Молдова 2 мая 1996 года Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. Многие положения Европейской хартии, касающиеся местной автономии, децентрализации, статуса выборных органов и другие, нашли отражение в национальном законодательстве и постепенно внедряются в практику органов местного публичного управления Республики Молдова.

Национальная стратегия децентрализации на 2012–2018 годы предусматривала ряд мер по созданию национальных механизмов децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления. И хотя не все из предусмотренных мер удалось выполнить, проведенная работа способствовала активизации местных органов публичного управления в направлении самовыражения в решении насущных проблем для граждан.

В настоящее время в процессе реализации находится Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы, которая наряду с другими компонентами предусматривает и ряд мер, касающихся укрепления местной автономии путем сокращения раздробленности административно-территориальной структуры и совершенствования взаимоотношений между центральными и местными органами публичного управления.

В сфере местного публичного управления определенную роль играет деятельность Ассоциации Конгресс местных властей Молдовы (КАЛМ), действующей с 2010 года в качестве юридической, неправительственной и некоммерческой организации, членами которой являются административно-территориальные единицы. Одна из основных целей КАЛМ – представление местных властей в диалоге с национальными и международными партнерами, в том числе с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

Взаимодействие органов публичного управления различных уровней

В процессе реформирования публичного управления важное место занимают вопросы, связанные с пересмотром форм и методов ваимодействия органов публичной власти различных уровней, основанных на демократических принципах.

В соответствии с положениями *Закона о центральном отраслевом публичном управлении*[43] министерства и другие центральные административные органы обязаны сотрудничать с органами местного публичного управления, а также с их представительными ассоциациями, созданными

41 Закон об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435. *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 29–31.

42 Закон от 23 декабря 1994 года № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 003.

43 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

в соответствии с законом, обеспечивая проведение консультаций с ними и их эффективное привлечение к участию в процессе принятия решений в установленном законодательством порядке. Та же основополагающая мысль находит свое отражение и в *Законе о местном публичном управлении*[44]. В частности, закон предусматривает, что местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом. Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов. Положения данного закона, касающиеся органов местного публичного управления первого и второго уровней, применяются соответствующим образом и к органам публичного управления автономного территориального образования с особым правовым статусом. Как следствие, в практическом разрезе правительственные структуры строят отношения с органами местного публичного управления следующим образом:

- *осуществляют контроль* за соблюдением и исполнением законов Республики Молдова, постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства органами местного публичного управления;
- *руководят* совместно с органами местного публичного управления обьектами государственного значения;
- *координируют* деятельность органов местного публичного управления по реализации государственной политики в области социального обеспечения здравоохранения, народного образования, молодежи и спорта, культуры и охраны окружающей среды;
- *опротестовывают решения* органов местного публичного управления, если они противоречат законодательству.

Таким образом, взаимодействие органов публичной власти различных уровней адаптированы на признание со стороны центральных органов власти права местных органов публичной власти на наличие особого юридического статуса, позволяющего действовать в условиях местной автономии и принципа децентрализации.

Что касается органов местной публичной власти, отметим, что отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов.

44 Закон от 18 марта 2003 года № 123 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 19.03.2003. № 49.

Административно-территориальное устройство

Этапы и содержание административно-территориального устройства

Провозглашение независимости Республики Молдова 27 августа 1991 года предопределило реконцептуализацию многих фундаментальных взглядов на социальное и экономическое устройство страны в условиях демократического функционирования государства. Составной частью этих преобразований являются и изменения в области административного устройства территории.

Согласно статье 110 Конституции в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. В соответствии с законом некоторые города могут быть признаны муниципиями. Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом.

Процесс административного устройства территории независимой Республики Молдова за последние тридцать лет проходит достаточно противоречиво и находится в тесной связи с уровнем демократизации общества, динамикой экономических отношений, комплексности и глубины социально-политических преобразований, а также с эволюцией ментальности правителей и части населения как фактора осознания необходимости перемен в этой области.

До 1994 года Республика Молдова сохранила предыдущую, советскую систему административно-территориального устройства, поменяв только часть административных топонимов, связанных с предыдущей идеологией [Varzari, 2019. P. 78–79]. С момента принятия Конституции в 1994 году и до настоящего времени последовали три административно-территориальные реформы.

Так, в 1994 году при первом административно-территориальном устройстве было допущено противоречие между двумя законами: Законом о местном публичном управлении[45], в котором была заложена концепция местной автономии и децентрализации публичного управления, и Законом об административно-территориальном устройстве,[46] который практически сохранял предыдущее фрагментированное территориальное устройство, состоявшее из 40 районов и более 900 административно-территориальных единиц первого уровня, характерное для командно-административной, централизованной системы управления [Sîmboteanu, 2015. P. 177–

45 Закон от 7 декабря 1994 года «О местном публичном управлении Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 февраля 1999 года.

46 Закон от 7 декабря 1994 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 декабря 1999 года.

178]. Это послужило причиной несостоятельности результатов в эволюции местного публичного управления, что привело к необходимости новой административно-территориальной реформы.

При проведении второго административно-территориального устройства в 1998 году[47] после тщательного экономического, социального, демографического и иного анализа, основанного на научных принципах и с учетом местных исторических традиций в территориальном устройстве, при поддержке иностранных партнеров по развитию это противоречие было устранено. Вместо 40 предыдущих районов было образовано 12 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 10 уездов, муниципий Кишинэу и АТО Гагаузия [Sîmboteanu, 2016. С. 276–277].

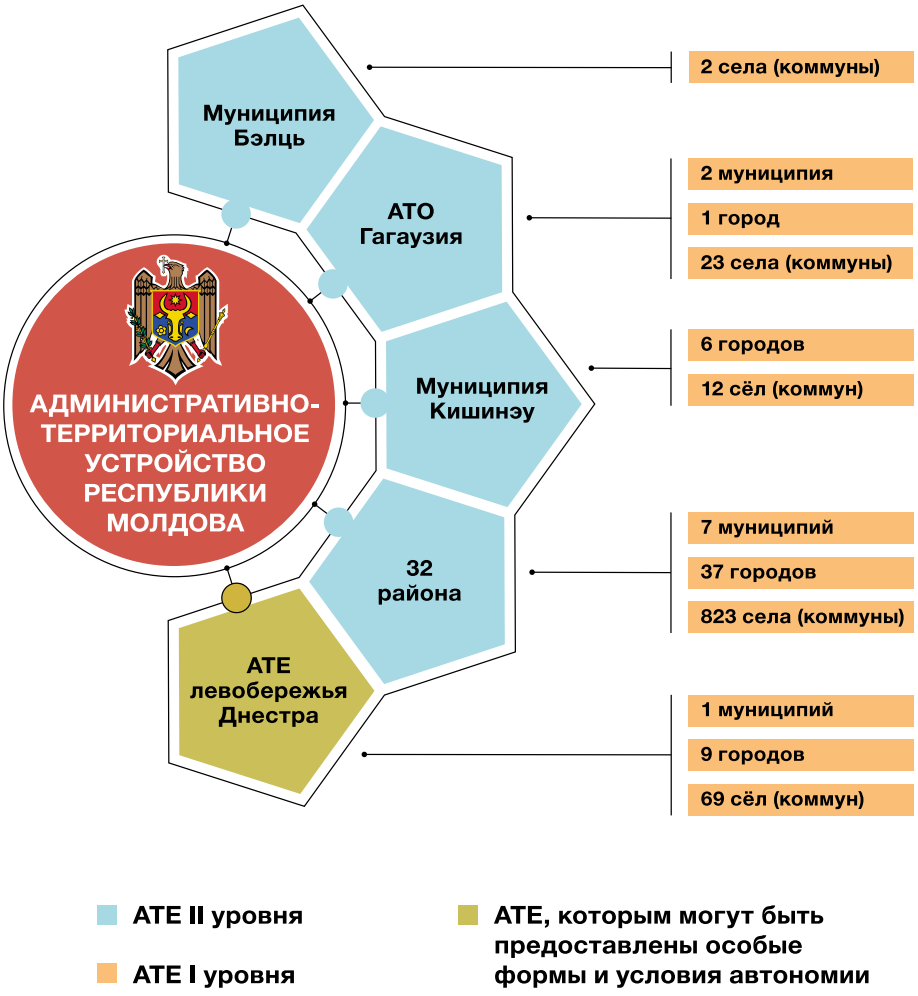
Это способствовало созданию более благоприятных условий для внедрения местной автономии и укрепления административной способности административно-территориальных единиц обоих уровней. Таким образом удалось структурно и функционально приблизить молдавскую модель административно-территориального устройства к европейским стандартам и, что немаловажно, к национальной исторической традиции, так как в досоветском периоде в Бессарабии существовали от шести до девяти уездов.

Если бы начатые в 1998 году преобразования нашли бы свое продолжение, то ныне Республика Молдова имела бы разрешенную проблему территориального устройства. Но в 2001 году был принят новый закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова[48], который вошел в силу в 2003 году одновременно с проведением всеобщих местных выборов. Партия коммунистов, находящаяся в то время у власти, провела новую административно-территориальную реформу больше из политических соображений, без учета научных критериев и национальных традиций [Cornea, 2017. P. 431–432]. Было восстановлено фрагментированное устройство территории. В результате в настоящее время в Республике Молдова действуют (без учета левобережья Днестра) 35 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 32 района, муниципий Кишинэу, муниципий Бэлць, АТО Гагаузия и 913 административно-территориальных единиц первого уровня, в том числе девять муниципий, 44 города, 860 сел (коммун) (**рисунок 12**).

Административно-территориальные единицы в своей совокупности образуют территориальное единство страны, а органы публичной власти административно-территориальных единиц образуют систему местного публичного управления.

Рисунок 12. Административно-территориальное устройство Республики Молдова

Figure 12. Administrative-territorial organization of the Republic of Moldova



47 Закон от 12 ноября 1998 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 30.12.1998. № 116–118. Утратил силу согласно ЗП от 27 декабря 2001 года. МО 16 от 29 января 2002 года.

48 Закон от 27 декабря 2001 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 29.01.2002. № 16. Версия в силе с 20 октября 2017 года согласно ЗП 10 от 21 сентября 2017 года. МО 364-370/610 от 20 октября 2017 года.

Перспективы административно-территориального устройства. Начиная с 2009 года возобновляются поиски оптимизации административно-территориального устройства Республики Молдова. Эти идеи под различными формулировками были изложены в Программах деятельности Правительства[49], в Национальной стратегии децентрализации[50], в Стратегии реформирования публичного управления на 2016–2020 годы[51]. Суть этих поисков состоит в признании неэффективности нынешней фрагментированной системы административно-территориального устройства, которая создает множество преград к внедрению истинной децентрализации и созданию экономических и финансовых условий для реализации местной автономии. Работу в данном направлении ведут Национальный совет по реформированию публичного управления во главе с Премьер-министром как координатором и рабочая группа по административно-территориальной реформе[52].

Исходя из этого, в настоящее время на уровне Правительства разрабатывается Концепция предстоящей административно-территориальной реформы. В этих целях Академия публичного управления с поддержкой Государственной канцелярии, иностранных партнеров по развитию с участием представителей центральных и местных органов власти, неправительственных организаций проводит ряд мероприятий в виде дискуссионных форумов, способствующих изучению различных подходов к предстоящей реформе, чтобы не допустить повторения предыдущих ошибок[53].

Отметим, что несвоевременные решения, выдвинутые самой жизнью объективные преобразования, нарушение принципа последовательности и необратимости, в нашем случае в административно-территориальном устройстве, приводят к накапливанию проблем, требующих нового разрешения.

Система государственной и муниципальной службы

Становление, правовые основы и принципы организации государственной и муниципальной службы

С инициированием общественных преобразований после приобретения независимости стало очевидным, что их реализация возможна только с наличием хорошо подготовленного кадрового потенциала, способного работать в новых демократических условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности.

В целях определения основ организации государственной службы в Республике Молдова, правового положения государственных служащих, их социальной защищенности и регулирования отношений в сфере государственной службы 4 мая 1995 года был принят Закон № 443 «О государственной службе»[54]. Закон установил правовые основы организации государственной службы в Республике Молдова и основы правового статуса государственных служащих, положил начало законодательной констатации обособления государственной службы – важнейшего механизма государственного управления – от иных видов трудовой деятельности. Отметим, что в Республике Молдова государственная и муниципальная служба регламентируются одним законом.

Следующим шагом в этом направлении было принятие Парламентом Республики Молдова 18 июля 2002 года постановления «Об утверждении концепции кадровой политики в области государственной службы», что явилось важным этапом в совершенствовании взглядов на роль и функции государственной службы в условиях демократизации и активного реформирования общественных отношений. Концепция содержала глубокий анализ факторов, отрицательно влияющих на процесс демократизации и совершенствования государственной службы. В социально-политической и экономической сферах страны к этому времени произошли радикальные перемены, которые привели к существенным преобразованиям в государственных структурах, в отношениях между центральными и местными органами публичной власти в контексте децентрализации власти. Все это, как подчеркивается в концепции, в свою очередь, привело к изменению функций и характера труда государственных служащих. Именно поэтому была поставлена задача внедрить в практику управления человеческими ресурсами государственной службы следующие процедуры: набор и отбор кадров; периодическое оценивание деятельности государственных служащих; непрерывное профессиональное совершенствование государственных служащих; профессиональную карьеру государственных служащих; введение механизма сбора, хранения и использо-

---

49 Программа деятельности Правительства Республики Молдова на 2016–2018 годы. http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program

50 Закон об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы. *Monitorul Oficial*. 13.07.2012. № 143–148. Наименование изменено ЗП 168 от 15 июля 2016 года. МО 293-305 от 9 сентября 2016 года.

51 Постановление Правительства Республики Молдова от 25 июля 2016 года «Об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы». *Monitorul Oficial*. 12.08.2016. № 256–264.

52 Постановление Правительства Республики Молдова от 12 октября 2015 года «О Национальном совете по реформе публичного управления». *Monitorul Oficial*. 23.10.2015. № 291–295.

53 Reforma administrativ-teritorială discutată la Academia de Administrare Publică în cadrul unui Atelier de lucru. http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-at

54 Закон от 4 мая 1995 года № 443-XIII «О государственной службе». *Monitorul Oficial.* 02.11.1995. № 61.

вания информации о государственных служащих. Новые подходы в кадровой политике имели цель существенно повлиять на всю деятельность государственной службы и обеспечить реализацию принципов гуманизма, гласности, объективности и социальной справедливости. В концепции впервые были представлены характеристики оценки деятельности государственных служащих, профессионального совершенствования государственных служащих и их карьеры, а также методы сбора, хранения и использования информации о государственных служащих.

Концепция о кадровой политике в области государственной службы и Закон «О государственной службе» 1995 года явились концептуальными и правовыми основами институционализации государственной службы страны и сыграли важную роль в становлении и развитии государственной службы на начальном этапе реформы.

Вместе с тем многие преобразования, которые периодически предпринимались в государственном аппарате, не приводили к ощутимым результатам, влияющим на его деятельность. Государственный аппарат не смог стать вполне эффективным проводником политики, проводимой в интересах населения. В связи с изменением концептуальных подходов к государственной службе и в целях обеспечения прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества и государства возникла необходимость пересмотра существовавшей системы в области государственной службы.

В связи с этим Парламент 4 июля 2008 года принял новый Закон № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего»[55], в соответствии с которым в Республике Молдова начала функционировать новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы. Внедрение в практическую деятельность положительного международного опыта в данной области способствовало периодическому обновлению соответствующих нормативных актов.

Для поступления на государственную должность кандидат должен соответствовать следующим условиям: являться гражданином Республики Молдова; владеть государственным языком; быть младше 63 лет, годным по состоянию здоровья; иметь необходимое образование, предусмотренное для соответствующей государственной должности; не иметь непогашенных судимостей; в отношении него не должен быть установлен запрет на занятие государственной должности, вытекающий из констатирующего акта Национального органа по неподкупности. Для замещения государственных должностей в органах публичной власти требуется высшее образование, подтвержденное дипломом лицензиата или равноценным документом об образовании, исключение составляют исполнительные государственные должности в органах местного публичного управления первого уровня и должность секретаря судебного заседания, на которые при необходимости могут зачисляться лица со средним специальным образованием, подтвержденным соответствующим дипломом.

Кандидат на замещение государственной должности должен отвечать также минимальным специфическим требованиям для занятия соответствующей должности, установленным в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Законом от 21 июля 2011 года № 155. Орган публичной власти может установить и другие специфические требования относительно специальности образования, знаний, профессиональных навыков поведения, необходимых для исполнения государственной должности, с их указанием в должностной инструкции по государственной должности.

Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих производится ежегодно путем сравнения на основе оценочных критериев результатов, достигнутых в оцениваемый период, и поставленных задач. Задачи каждому государственному служащему ежегодно устанавливаются руководителем органа публичной власти, в котором осуществляет деятельность государственный служащий. По результатам оценки профессиональных достижений государственному служащему выносится одна из следующих оценок: «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно». Результаты оценки профессиональных достижений государственного служащего учитываются при принятии решений: а) о присвоении классного чина; б) о выдвижении на более высокую государственную должность; в) об увольнении с государственной должности. Порядок оценки профессиональных достижений государственного служащего утверждается Правительством. Процедура оценки состоит из двух этапов: заполнение оценочной карточки и проведение собеседования. Оценка профессиональных достижений государственных служащих – руководителей высшего звена производится оценочной комиссией, члены которой назначаются Премьер-министром.

Система должностей государственной и муниципальной службы

Государственные и муниципальные должности классифицируются по определенным критериям. В соответствии с Законом от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего» и Законом от 21 июля 2011 года № 155 «Об Едином классификаторе государственных должностей» в Республике Молдова существует следующая классификация государственных должностей:

1. В соответствии с уровнем полномочий обладателя государственные должности подразделяются на следующие категории:

55 Закон от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего». *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

а) высшие руководящие государственные должности;
б) руководящие государственные должности;
в) исполнительные государственные должности.
2. В зависимости от сложности и характера задач, уровня важности и ответственности каждая категория государственных должностей подразделяется на группы, указанные в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Парламентом.

Для каждой категории государственных служащих устанавливаются следующие классные чины:
а) для государственных служащих высшего звена:
- государственный советник Республики Молдова I класса;
- государственный советник Республики Молдова II класса;
- государственный советник Республики Молдова III класса;

б) для государственных служащих – руководителей:
- государственный советник I класса;
- государственный советник II класса;
- государственный советник III класса;

в) для государственных служащих — исполнителей:
- советник I класса;
- советник II класса;
- советник III класса.

Классный чин присваивается лицом / органом, правомочным назначать государственного служащего на должность, соответствующим административным актом. Государственный служащий может быть лишен классного чина окончательным судебным решением за совершение противоправных действий, предусматривающих уголовную ответственность, а также в случае, когда классный чин был присвоен с нарушением законодательства.

Систему денежного содержания, мотивации и стимулирования труда государственных и муниципальных служащих определяют общие положения по применению единых стандартов и процедур при установлении заработной платы, которые предполагают создание иерархии заработных плат по категориям и чинам государственных служащих, а также установление справедливого соотношения между постоянной и переменной частью оплаты труда в зависимости от значимости, ответственности, сложности и риска осуществляемой деятельности, а также от профессиональных достижений государственного служащего.

Система подготовки кадров для государственного и местного публичного управления

Провозглашение независимости и построение новой системы государственного управления потребовали новых видений и подходов в обеспечении функционирования органов центрального и местного публичного управления компетентными, квалифицированными кадрами. На начальном этапе в качестве кадрового ресурса были задействованы специалисты, имеющие управленческий опыт в государственных и партийных структурах, входившие в административно-партийные руководящие органы. В силу объективных причин данный ресурс не мог восполнить требуемых количественных и особенно качественных потребностей, поэтому острая востребованность нового поколения государственных служащих встала в ранг государственной кадровой политики в области публичного управления на новых концептуальных принципах.

В отличие от многих бывших советских республик в Молдавской ССР не было образовательных учреждений по подготовке государственно-партийных функционеров. Большинство партийных и советских работников проходили обучение в высших партийных школах в Москве, Ленинграде, Киеве, Одессе, Ростове-на-Дону и других городах СССР. Основным источником кадров для государственной администрации и органов местного публичного управления оставались высшие учебные заведения, выпускники которых отбирались или выдвигались на управленческие должности. Безусловно, данную форму подготовки государственных служащих следует назвать весьма условной, так как в вузовских программах отсутствовали предметы, направленные на формирование у выпускников специальных управленческих знаний и навыков.

Значимым событием в реализации задач формирования корпуса государственных служащих стало учреждение в 1993 году Академии публичного управления при Правительстве Республики Молдова – специализированного высшего учебного заведения в области подготовки и переподготовки государственных служащих, а также осуществления научных исследований в области государственного управления.

На начальном этапе Академия осуществляла двух-трехгодичное постуниверситетское обучение лиц с опытом работы в государственных учреждениях и органах местного публичного управления новым управленческим подходам, соответствующим требованиям правового демократического государства и рыночной экономики. Данный этап характеризуется закладыванием основ современного видения государственной службы, а также системы подготовки государственных служащих. Первые концептуальные предложения по подготовке государственных служащих были сформулированы именно Академией публичного управления, которая предлагала совместно с управлением кадров Государственной канцелярии реализовать ряд образовательных программ по подготовке государственных служащих.

На первый план была выдвинута задача подготовки кадрового резерва для Правительства и Парламента Республики Молдова. Эта программа была направлена на подготовку административной элиты путем строгого отбора молодых кадров с высшим образованием и их обучения по целевым программам. Следующим направлением проекта была подготов-

ка государственных служащих для аппаратов министерств, департаментов и органов местного публичного управления. Целью данной программы было обеспечить служащих данных структур необходимыми знаниями и навыками в области управления, правового регулирования, финансового администрирования и управления кадрами. Третья программа была нацелена на долгосрочный период и заключалась в закладывании основы для обеспечения кадрами с высшим образованием всех направлений государственного строительства. Завершались изложенные предложения программой для руководителей государственного сектора в экономике, которые должны были научиться управлять в условиях рыночных отношений. Академией были сформулированы также конкретные предложения по реализации принципа профессионализма лиц, участвующих в осуществлении властных полномочий. Отдельной строкой прописывалась необходимость организации обучения депутатского корпуса. Значительное внимание уделялось и заимствованию положительного опыта у зарубежных партнёров как дальнего, так и ближнего зарубежья.

Знаменательной вехой на пути утверждения молдавской государственности в целом и в становлении системы государственной службы в частности является принятие в 1994 году высшего закона страны – Конституции Республики Молдова. Принципиальным положением Основного закона было право каждого гражданина участвовать в управлении. Это открывало новые перспективы для развития системы профессиональной подготовки государственных служащих.

В 1995 году был принят Закон об образовании, который внес значительные изменения в систему национального образования, в том числе открывал новые возможности в плане подготовки государственных служащих. В законе предусматривался уровень постуниверситетского образования — магистратура, которая позволила значительному количеству лиц с высшим образованием и с опытом работы в различных областях экономики, социальной сферы, в политико-правовых учреждениях поднять свою квалификацию. Магистерские программы были открыты практически во всех вузах, прошедших государственную аккредитацию. В связи с этим для органов публичного управления в плане подготовки специалистов-управленцев имели огромное значение те теоретические знания, которые способствовали формированию у слушателей целостного представления о системе публичного управления и взаимодействии ее элементов, а также прикладные дисциплины, призванные дополнить имеющийся опыт новыми практическими подходами в решении конкретных задач.

В том же 1995 году был прият Закон о государственной службе, который был призван урегулировать вопросы, касающиеся государственной службы, статуса государственных служащих, условий приема на государственную службу и продвижения по карьерной лестнице государственных служащих. Реа лизация закона на практике послужила обоснованием для усиления роли вузов в подготовке государственных служащих, что нашло отражение в Постановлении Парламента Республики Молдова об утверждении Концепции кадровой политики в области государственной службы, в которой были поставлены задачи по усовершенствованию законодательства и системы подготовки государственных служащих.

В итоге в 2008 году был принят новый документ – Закон о государственной должности и статусе государственного служащего. Одним из требований, включенных в новый закон, является наличие образовательного ценза для занятия государственной должности. На все государственные должности могут претендовать лица, имеющие высшее образование, за исключением некоторых должностей в органах местного публичного управления, занятие которых допускает наличие лишь среднего образования.

В соответствии с подзаконными нормативными актами, регламентирующими процедурные вопросы организации конкурса на вступление в государственную должность, органы публичного управления в требованиях, выдвигаемых кандидатам, указывают образовательный ценз, который предусматривает наличие высшего образования с указанием специальности, соответствующей профилю или должности. Требование наличия подготовки в области публичного управления, как правило, отсутствует, что на наш взгляд, является, с одной стороны, недостатком закона, а с другой – не служит препятствием для занятия государственной должности. Как правило, большинство государственных служащих, не имеющих управленческого образования, поступают на магистерские программы.

В связи с присоединением в 2005 году Республики Молдова к Болонскому процессу необходимо было гармонизировать национальные образовательные стандарты с общеевропейской системой образования, что выразилось в разработке и принятии в 2014 году Кодекса об образовании. Вопросы подготовки государственных служащих нашли отражение в основных принципах и положениях документа и подзаконных актов и служат нормативной базой для дальнейшего развития системы образования в этом направлении.

Кодекс внес изменения в структуру системы образования в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО). Система образования организована в виде уровней и циклов, согласно ей, подготовка кадров государственных служащих осуществляется в учебных заведениях по программам пятого – восьмого уровней (**рисунок 13**).

Рисунок 13. Уровни подготовки государственных служащих

Figure 13. Levels of civil servants training

УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ ПО МСКО	УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	ЦИКЛ ОБРАЗОВАНИЯ	КВАЛИФИКАЦИОННЫЙ УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	АКАДЕМИЧЕСКИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА ОБЛАДАТЕЛЕЙ СООТВЕТСТВУЮЩИХ УРОВНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ
5	Послесреднее	Нетретичное профессионально-техническое образование	Профессионально-техническое образование	Поступление на I лицензиатский цикл высшего образования, занятие по конкурсу некоторых должностей государственных служащих в органах местного публичного управления
6	Высшее	Лицензиатура высшее образование I цикла	Лицензиатское	Поступление на II магистерский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
7	Высшее	Магистратура высшее образование II цикла	Магистерское	Поступление на III докторантский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
8	Высшее	Докторантура высшее образование III цикла	Докторантское	Поступление на постдокторантскую программу, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией

Также на основе закона были разработаны национальные квалификационные стандарты и перечень специальностей, в которых специальность «*Публичное управление*» была внесена отдельной строкой. Востребованность в квалифицированных кадрах государственных служащих и включение новой специальности в квалификационный перечень открыли новые перспективы для колледжей и университетов. Значительное количество вузов страны имеют теперь профильные кафедры по реализации программ подготовки государственных служащих. Подготовка осуществляется по программам всех трех циклов высшего образования. В перечень научных квалификаций и ученых степеней включена специальность «*Наука управления*» и ученая степень *доктор наук управления.*

Ключевую роль в плане концептуального и методологического обеспечения системы подготовки государственных служащих по магистерским программам играет Академия публичного управления, которая не только утвердилась в качестве национального центра по подготовке и повышению квалификации государственных служащих, но и значительно расширила охват специальностей, призванных обеспечить государственные управленческие структуры специалистами по отдельным направлениям.

Были аккредитованы новые магистерские программы управленческого профиля, такие как «*Публичный менеджмент»,* нацеленная на формирование управленческих компетенций у руководителей структурных подразделений государственных учреждений, «*Международные отношения»,* формирующая специалистов и руководителей, ответственных за вопросы международного сотрудничества в соответствующих учреждениях, «*Публичное право»,* направленная на правовую подготовку государственных служащих, программа «*Антикоррупция»,* осуществляющая обучение будущих специалистов в области предупреждения и борьбы с злоупотреблениями в структурах власти. В рамках всех образовательных программ предусмотрены стажировки, которые студенты проходят в аппаратах органов центрального и местного публичного управления, включая и зарубежные. В Академии реализуются научные исследования в области государственного управления, а также подготовка по программам III цикла в докторантуре. За 27 лет деятельности Академии специалистами в области государственного и местного управления стали более шести тысяч выпускников.

Понятие кадрового резерва государственных служащих за период становления национальной системы подготовки государственных служащих эволюционировало от формально-номенклатурной системы учета лиц для замещения вакантных должностей до формирования нового видения государственной политики по подготовке государственных служащих и создания широкой информационной платформы о кадровом ресурсе государственной службы.

Институт кадрового резерва рассматривался в аналитических статьях и проектах, а также был отражен в Законе о государственной службе 1995 года, где указывалось, что в органах публичной власти создается резерв кадров для своевременного замещения вакантных должностей, а также для обеспечения продвижения государственных служащих по службе. В документе также подчеркивалось, что резерв кадров формируется из государственных служащих, которые прошли курсы повышения квалификации, имеют соответствующий классный чин и рекомендованы аттестационной комиссией для выдвижения на более высокие должности, а также других лиц, обладающих качествами, необходимыми для занятия соответствующих должностей.

Однако в Концепции, одобренной Парламентом в 2002 году, и в законе 2008 года данное положение было расширено и институт кадрового резерва был преобразован как по сути, так и по форме. Так, лица, получившие образование в области публичного управления, а также имеющие профессиональный опыт и классный чин, потенциально являются кадровым резервом для государственных учреждений. В Законе о государственной должности и статусе государственного служащего указано, что замещение вакантной государственной должности осуществляется по конкурсу, в порядке продвижения по службе, в порядке перевода. Там же подчеркивается, что конкурс организуется, как правило, после применения порядка замещения вакантной государственной должности, в порядке продвижения по службе и в порядке перевода. Это означает, что при замещении вакантной должности приоритет отдается лицам, занимающим государственную должность.

Кроме того, в 2014 году была введена в действие Автоматизированная информационная система *«Реестр государственных должностей и государственных служащих»*. Посредством данной системы осуществляется сбор информации относительно структуры государственного учреждения, занятых и вакантных государственных должностей, организованных конкурсах для их занятия, информация о должностных лицах, о повышении их профессиональной подготовки, оценке индивидуальных достижений, дисциплинарных взысканиях и другая информация, способствующая эффективности деятельности государственного учреждения.

Также на сайте Правительства существует платформа ***cariera.gov.md***, на которой органы публичного управления размещают информацию об имеющихся вакансиях и условиях участия в конкурсе по их замещению. Лица, отвечающие требованиям для замещения той или иной государственной должности, в свою очередь, могут разместить на платформе свой CV и в дальнейшем получить приглашение для участия в конкурсе.

Таким образом, система подготовки государственных служащих в Республике Молдова прошла основные этапы своего становления: зарождения, формирования, утверждения – и продолжает совершенствоваться. В настоящее время накопленный опыт позволяет синтезировать наши достижения и делиться ими с партнерами по развитию.

Профессиональное развитие государственных служащих

Создание компетентного профессионального корпуса государственных служащих является важной частью государственной политики, и этот процесс достаточно хорошо регламентирован нормативно-правовыми актами Республики Молдова.

В 1995 году был принят Закон о государственной службе, который регулировал наиболее важные аспекты деятельности государственных служащих, в том числе их подготовку и повышение квалификации. Закон предусматривал, что государственные служащие повышают свою квалификацию каждые четыре года путем различных форм обучения в государственной системе подготовки и переподготовки кадров. Система повышения квалификации государственных служащих включает цель, основные задачи, принципы, порядок организации и проведения процесса повышения квалификации.

Модернизация государственной службы и внедрение европейских принципов привели к необходимости нового подхода во многих сферах, в том числе в процессе профессионального развития. Постепенно была усовершенствована нормативная база, и на текущем этапе система профессионального развития государственных служащих регламентируется Концепцией кадровой политики в области государственной службы, утвержденной постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227[56], Законом о государственной должности и статусе государственного служащего от 4 июля 2008 года № 158-XVI[57], а также Положением о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденном Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201[58].

Следует отметить, что по сравнению с другими странами в Республике Молдова деятельность государственных служащих независимо от того, в каких органах публичной власти они работают, центральных или местных, регулируется одними и теми

56 Концепция кадровой политики в области государственной службы, утвержденная постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227. *Monitorul Oficial*. 29.08.2002. № 122–123.

57 Закон о государственной службе и статусе государственного служащего от 04 июля 2008 года № 158-XVI. *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

58 Положение о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденное Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201. *Monitorul Oficial*. 17.03.2009. № 55–56/249.

же нормативными актами. Таким образом, Концепция кадровой политики в области государственной службы предусматривает, что в практику государственной службы вводится система непрерывного профессионального совершенствования, которая обеспечит систематичность и планомерность процесса углубления и актуализации знаний, развития способностей и моделирования отношений государственных служащих для надлежащего выполнения ими служебных обязанностей.

Закон о государственной должности и статусе государственного служащего устанавливает право и обязанность государственных служащих постоянно совершенствовать свои навыки и профессиональную подготовку, а также обязанность органов публичной власти обеспечивать организацию систематического и планомерного процесса непрерывного профессионального развития государственного служащего.

В Законе указаны обязанности органов публичной власти участвовать в процессе непрерывного профессионального развития государственного служащего, в том числе обеспечивать каждому государственному служащему равные возможности на обучение как в стране, так и за рубежом, организовывать различные формы непрерывного профессионального развития продолжительностью *не менее 40 часов в год*, а каждому *начинающему государственному служащему – вводный курс продолжительностью не менее 80 часов*. Для этого органы публичной власти должны предусматривать в своем годовом бюджете средства для финансирования процесса непрерывного профессионального развития государственных служащих в размере не менее двух процентов фонда оплаты труда.

Следует отметить, что вышеупомянутый закон регулирует также специфические условия процесса непрерывного профессионального развития, в том числе и обязанность государственного служащего по завершении курсов, продолжительность которых превышает 90 дней в календарном году, отработать на государственной службе пропорционально количеству дней профессионального развития от двух до пяти лет.

Согласно Положению о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством мероприятий по обучению различных типов и форм, направленных на *углубление и обновление знаний, развитие навыков и формирование отношений / поведений, необходимых для эффективного исполнения служебных обязанностей.*

Организация и проведение процесса непрерывного профессионального развития осуществляются на основании следующих принципов: *соблюдение права государственного служащего на профессиональное развитие*; *обязательность профессионального развития*; *направленность на потребности в обучении*; *децентрализация процесса непрерывного профессионального развития*; *либерализация услуг по обучению*.

Непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством следующих видов обучения (см. **рисунок 14**).

Процесс профессионального развития государственных служащих имеет непрерывный, систематический и плановый характер и обеспечивается последовательным применением действий, предусмотренных на каждом этапе цикла обучения (см. **рисунок 15**).

Выявление потребностей в профессиональном развитии реализуется различными методами, основанными на сравнении необходимого уровня профессиональной компетенции (знания, навыки, отношение / поведение) с уровнем, проявляемым в процессе деятельности государственным служащим, подразделением или органом публичной власти в целом. Потребности в профессиональном развитии определяются на трех уровнях: *индивидуальные потребности* каждого государственного служащего; *групповые потребности* каждого подразделения; *организационные потребности* всего органа публичной власти.

Рисунок 14. Профессиональное развитие государственных служащих

Figure 14. Professional development of civil servants



Планирование процесса профессионального развития. На основании установленных индивидуальных / групповых потребностей начальник подразделения разрабатывает запросы на мероприятия по внешнему или внутреннему обучению, которые могли бы удовлетворить данные потребности. На основании выявленных потребностей кадровое подразделение органа публичной власти разрабатывает годовой план профессионального развития персонала, который включает компоненты «Внутреннее обучение» и «Внешнее обучение». Годовой план утверждается руководством органа публичной власти и доводится до сведения всех государственных служащих.

Реализация мероприятий профессионального развития. В зависимости от потребностей в профессиональном развитии различных категорий государственных служащих, подразделений и органа публичной власти в целом устанавливаются конкретные задачи, для выполнения которых разрабатываются программы обучения:

- *общего характера*: на темы относительно публичного управления, менеджмента государственных услуг, стратегического менеджмента, менеджмента человеческих ресурсов, коммуникации, связей с общественностью;
- *специализированного характера*: на темы из конкретных областей деятельности, указанных в должностной инструкции;
- *для начинающих государственных служащих*: на темы относительно организации и функционирования публичного управления, этики государственного служащего, предоставления государственных услуг;
- *для менеджерского развития*: на темы, касающиеся планирования, организации, координации, мониторинга и оценки профессиональной деятельности.

Для программ обучения установлены некоторые важные требования. Поскольку реальные потребности в обучении выявляются в практической деятельности государственного служащего, подразделения или государственного органа в целом, программы обучения также должны носить практический, прикладной характер. Теоретические занятия не должны превышать 25 % от общего количества запланированных часов. Еще одним требованием для разработки и реализации программ является использование андрагогических, интерактивных методов обучения взрослых: лекции, презентации, дискуссии, изучение конкретных ситуаций, деловые игры, ролевые игры и другие методы, рекомендуемые для использования в процессе обучения взрослых.

Оценка мероприятий по профессиональному развитию. Проведенные мероприятия по непрерывному профессиональному развитию оцениваются согласно показателям, установленным в процессе планирования обучения, в том числе относительно качества и результатов обучения.

Рисунок 15. Реализация мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих

Figure 15. Implementation of measures for the professional development of civil servants



Исходя из принципа либерализации услуг по обучению, они предоставляются разными поставщиками, в том числе:

а) поставщиками услуг по обучению *со статусом юридического лица* (из страны и из-за рубежа): Академия публичного управления; государственные и частные организации и учреждения; университетские учебные заведения; учебные центры, подведомственные министерствам, другим органам публичной власти; общественные объединения с опытом в данной области; бизнес-школы;

в) поставщиками услуг по обучению *со статусом физического лица* (из страны и из-за рубежа): профессиональные преподаватели – лица с опытом и специфическими профессиональными компетенциями, сертифицированные в области обучения государственных служащих; инструкторы-практики; руководители и специалисты, имеющие достижения в области тематики обучения.

Одним из главных и основных поставщиков услуг обучения государственных служащих является Академия публичного управления – государственное высшее учебное заведение, миссия которого наряду с подготовкой специалистов высокой квалификации для системы публичного управления заключается и в организации непрерывного профессионального развития персонала из органов государственного и местного публичного управления.

В Академии непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется на основании государственного заказа, который утверждается ежегодно Постановлением Правительства и включает наименование и основное

содержание учебных программ, основные темы и количество часов для каждой программы, количество слушателей, групп, а также категории государственных служащих. Академия также проводит курсы профессионального развития государственных служащих по заявкам органов публичного управления, а также в сотрудничестве с иностранными партнёрами по развитию.

Финансирование процесса профессионального развития осуществляется из государственного бюджета в централизованном порядке, из бюджетов местных органов публичного управления, из других финансовых средств, разрешенных законодательством.

Необходимость укрепления потенциала государственных служащих в различных сферах деятельности, введение новых требований к программам обучения и эффективности работы государственной службы послужили основой для принятия Правительством Программы обучения государственных служащих на 2016–2020 годы[59]. Цель данной Программы состоит в укреплении профессиональной компетенции государственных служащих для предоставления качественных услуг гражданам. Программа устанавливает специфические задачи, приоритетные направления и группы государственных служащих для обучения, с учетом которых органы публичной власти разработают годовые планы обучения персонала.

Следует отметить, что эффективное государственное управление требует прежде всего формирования высокопрофессионального корпуса государственных служащих. От уровня их профессиональной компетентности, знаний, готовности к служебной деятельности, заинтересованности каждого служащего в результатах своего труда зависит качество и эффективность принятия управленческих решений.

Цифровая трансформация государственного управления. Электронное правительство

Концептуальные и правовые основы формирования электронного правительства и предоставления публичных услуг в электронном виде

Информационные технологии стали неотъемлемой частью повседневной жизни жителей Республики Молдова. Технологии способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия, что ведет к улучшению взаимодействия правительств и граждан. Информационные технологии являются неотъемлемым фактором для достижения целей управления и внедрения реформ. Используя технологические инновации, Правительство сможет ускорить модернизацию государственного сектора и обеспечить более эффективное внедрение реформы публичного управления и программ стратегического планирования государственного сектора.

В 2010 году Правительство Республики Молдова запустило процесс е-преобразования управления, а в августе того же года был создан Центр электронного управления – подведомственное Государственной канцелярии учреждение – для усовершенствования управления путем активного и широкого применения информационных технологий, ныне – Публичное учреждение «Агентство электронного управления».

В 2011 году Постановлением Правительства была утверждена *Стратегическая программа технологической модернизации управления (е-Преобразование)*[60], которая дает системное видение модернизации публичных услуг и повышения эффективности деятельности Правительства при использовании информационных технологий. В то же время этот документ создает основу для интеллектуальных инвестиций в информационные технологии и повышения возможностей информационных технологий в государственном секторе.

Стратегическая программа способствовала достижению целей, предусмотренных Программой деятельности Правительства «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благосостояние» на 2011–2014 годы, Стратегией реформы центрального публичного управления, Национальной стратегией по предупреждению и борьбе с коррупцией, Национальной стратегией создания информационного общества «Электронная Молдова», Концепцией электронного правления, Законом о прозрачности процесса принятия решений, Законом о доступе к информации и планам институционального развития центральных публичных органов. Главными ***задачами*** в области е-преобразования являются: *модернизация государственных услуг в результате их оцифровки и реинжиниринга, повышение эффективности управления посредством обмена данными между органами и учреждениями, оказывающими государственные услуги, диверсификация каналов доступа к государственным услугам, обеспечение безопасности информации.*

Процесс е-преобразования управления предполагает не только оцифровку существующих публичных услуг, но и их реформирование и реструктуризацию. Государственные услуги были пересмотрены таким образом, чтобы малоэффективные, фрагментарные или устаревшие процессы были устранены, а действующие процессы и услуги были перегруппированы, с тем чтобы обеспечивать максимальный комфорт,

59 Программа обучения государственных служащих на 2016–2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства от 11 августа 2016 года № 970. *Monitorul Oficial.* № 265–276. 19.08.2016.

60 Постановление № HG710/2011 от 20 сентября 2011 года «Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)». *Monitorul Oficial.* № 156–159. 23.09.2011.

минимальный уровень затрат и быстрое взаимодействие между государством и гражданами. Информационные технологии позволяют осуществить межведомственную интеграцию и предоставление комплексных государственных услуг для граждан и деловой среды путем обеспечения интероперабельности ИТ-систем и распределения ИТ-ресурсов.

Направления цифровой трансформации и перспективы развития «цифрового государства»

Процесс трансформации электронного правительства является сложным и осуществляется в трех важных направлениях: **Правительство для граждан; Правительство для Правительства; Правительство для бизнеса.** В целях предоставления качественных услуг гражданам и деловой среде, а также повышения эффективности ИТ-ресурсов в государственном секторе была создана *Правительственная технологическая платформа*, которая выполняет роль центрального узла управления общими услугами[61].

1. Правительство для граждан. В рамках этой инициативы представлены 11 е-услуг. Граждане имеют возможность запрашивать и получать сертификаты, регистрировать автомобили, запрашивать заполнение документов, удостоверяющих личность, имеют доступ к публичным библиотекам и др. Представим здесь некоторые из е-услуг.

Регистр местных актов (actelocale.md) был запущен в 2011 году и представляет собой бесплатную электронную публичную услугу, предоставляющую множество возможностей и выгод для трех категорий пользователей посредством веб-портала: местной публичной администрации, Государственной канцелярии и граждан. Посетив веб-страницу при мэрии, любое лицо сможет просмотреть нормативные акты, принятые органами местной публичной администрации, узнать, что они предусматривают, а также дату вступления их в законную силу.

Платформа открытых данных. Свободный доступ к правительственным данным публичного характера представляет собой инновационную инициативу в рамках правительств, гражданского общества и сообществ информационных технологий и связи во всем мире. Инициатива «Свободный доступ к правительственным данным публичного характера» предусматривает среди прочего онлайн-опубликование правительственных данных в стандартной форме, обеспечивая транспарентность учреждений и предоставление гражданам права принимать информированные решения.

Единая платформа публичных услуг была запущена в 2012 году и представляет собой единую платформу для публичных услуг, оказываемых государственными органами. Портал servicii.gov.md работает как электронный каталог публичных услуг, предоставляемых государственными органами, предназначенных для граждан и представителей бизнес-среды. В рамках платформы может быть найдена информация как об электронных услугах, так и об услугах, оказываемых классическим способом. Посетители платформы могут найти на servicii.gov.md описание услуг, необходимый набор документов для получения доступа к данным услугам, временные интервалы предоставления данных услуг, их стоимость и период внедрения. Так, посредством единого окна для публичных услуг граждане смогут воспользоваться множеством услуг онлайн простым и доступным способом.

Изначально Правительство Республики Молдова посредством утверждения Плана действий для открытого правительства и Стратегии технологической модернизации управления намеревалось к 2020 году преобразовать все услуги, предоставляемые классическим путем, в электронные. В результате этого граждане страны должны были обладать доступом к более чем 500 е-услугам. В настоящий момент портал насчитывает 641 услугу, среди которых 177 являются е-услугами данных с открытым доступом[62].

Е-услуга MPay была запущена в 2013 году и представляет собой правительственную услугу электронных платежей – информационный инструмент, с помощью которого можно онлайн оплачивать различные услуги. Хотя MPay предусмотрен прежде всего для электронных услуг в государственном секторе, его можно успешно использовать и для оплаты коммерческих услуг. MPay дает возможность рассчитываться за услуги различными способами: через банковские карточки, платежные терминалы, системы e-banking и наличные платежи.

Е-услуги актов гражданского состояния. Начиная с 2013 года граждане Республики Молдова посредством электронных услуг актов гражданского состояния могут в режиме онлайн истребовать дубликаты актов гражданского состояния, выписки из актов гражданского состояния, а также внесение изменений либо исправлений в акты гражданского состояния.

2. Правительство для Правительства. Электронные услуги и инфраструктура для эффективности Правительства имеют много преимуществ, в том числе создается более эффективная связь между государственными учреждениями благодаря применению системы взаимодействия и платформы, которая облегчает обмен данными и обеспечивает более эффективное сотрудничество между министерствами, государственными учреждениями, государственными органами.

Правительство для Правительства предоставляет семь е-услуг, среди них:

Правительственная платформа взаимодействия MConnect. Созданная в 2014 году *MConnect* облегчает обмен данными между органами власти для повышения качества и эффективности государственных услуг. С помощью платформы взаимодействия государственные органы обмениваются данными в режиме реального времени, не требуя их от граждан

61 http://egov.md

62 https://servicii.gov.md/

и бизнес-среды в виде справок, отчетов и т. д. Таким образом, платформа позволяет повысить эффективность информационных систем, которые обеспечивают электронные государственные услуги, эффективность использования государственных средств, комфортности гражданина, безопасности информационных систем центрального и местного публичного управления; повторное использование ресурсов, вовлеченных в рамки информационных систем; улучшение сотрудничества между государственными учреждениями; продвижение веб-доступности; удобство для граждан.

Регистр данных персонального характера. В 2012 году Национальный центр защиты данных персонального характера запустил *Регистр учета операторов данных персонального характера*, обеспечивающий внедрение на практике положений Закона о защите данных персонального характера. Согласно закону операторы данных обязаны уведомлять Национальный орган по защите данных персонального характера до начала операций по обработке данных.

Платформу particip.gov.md Правительство запустило в 2014 году. С ее помощью граждане могут получать консультации относительно различных проектов нормативных актов.

Отметим, что в 2010 году Правительство Республики Молдова выразило заинтересованность в отношении присоединения к глобальному Open Government Partnership – Партнерству открытых правительств – инициативе государств мира, желающих управлять транспарентным, эффективным и открытым для своих граждан способом, основанным на новейших информационных технологиях. Правительство вступило в инициативу в апреле 2012 года в рамках первой ежегодной встречи Партнерства, которая прошла в Бразилии. Утвердив План действий по открытому управлению, Правительство взяло на себя обязательства в рамках Партнерства открытых правительств и предпринимает усилия, общие с другими государствами на мировом уровне, а также на уровне Европейского союза в целях улучшения управления посредством применения технологий.

Одним из основных пунктов, включенных в План действий по открытому управлению, является активное участие граждан в процессе принятия решений. До 2014 года, когда была запущена Платформа, для того, чтобы быть в курсе проектов новых актов, подготавливаемых Правительством, граждане должны были проверить более 20 сайтов министерств и государственных учреждений. Теперь все эти проекты можно просмотреть на одной-единственной странице. Способ участия, предусмотренный платформой, представляет собой техническое решение для организации определенных онлайн-консультаций, простых и транспарентных, как для ответственных в рамках правительственных учреждений, так и для граждан.

При помощи платформы граждане могут отслеживать и повестку дня публичных консультаций, ознакомиться с уже прошедшими консультациями, связавшись с организаторами или просмотрев видеозапись, если таковая доступна.

3. Правительство для бизнеса. Правительство внедряет восемь электронных услуг для бизнес-среды, среди которых процедура регистрации бизнеса, получение документов, получение сертификатов, получение лицензий и др. Отметим здесь е-государственные закупки, е-отчетность, Государственный реестр контроля, е-лицензирование.

Перспективы развития «цифрового государства». Республика Молдова за последние годы достигла хороших результатов в области е-преобразования управления и модернизации публичных административных услуг на всех уровнях. В рейтинге стран с наибольшим уровнем развития электронного правительства E-Government Survey 2018 Молдова расположилась на 69-м месте с «высоким показателем EGDI», который составил 0,6590 при максимальном значении в 1[63].

Правительство продолжает модернизацию публичных услуг и е-преобразования управления. В Плане действий по открытому управлению на 2019–2020 годы поставлена цель обеспечения прозрачного, ответственного и эффективного управления. Документ предусматривает улучшение диалога властей с гражданским обществом и расширит возможности государственных служащих для открытого управления.

В то же время в План включены меры по обеспечению прозрачности государственных закупок, своевременному опубликованию открытых данных и продвижению их использования гражданским обществом. Для привлечения к процессу принятия решений граждан Молдовы, проживающих за рубежом, Правительство намерено внедрить программы «Образцовые группы диаспоры» и «Правительство ближе к вам». Кроме того, продолжится модернизация публичных услуг – они будут нацелены на граждан и станут более эффективными. Согласно Плану, необходимо модернизировать три типа публичных услуг: выдачу водительских удостоверений, предоставление пособий по безработице, установление ограничений возможностей и работоспособности.

Доверие граждан к деятельности органов государственной власти

Уровень доверия граждан к деятельности органов государственной власти — это индикатор, который предоставляет информацию об общем климате доверия и социальной стабильности. Доверие является трудноуловимым элементом и скорее указывает на поведенческие тенденции. Социальный контекст накладывает отпечаток на доверие граждан к государственным институтам и не только. Институциональное доверие

63 https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys

может быть связано с доверием к власти, что абсолютно необходимо для функционирования общества. Граждане доверяют власти, когда чувствуют, что ее волнуют их потребности, что она заботится об их интересах и принимает это во внимание при принятии решений.

В Республике Молдова степень доверия граждан к государственным учреждениям определяется на основе регулярных опросов общественного мнения.

За последние 10 лет независимо от отчетного года церковь, местные органы власти и армия являются институтами, пользующимися наибольшим доверием среди населения (**рисунок 16**).

Данные за 2012 год показывают, что 87 % молдаван доверяют церкви, что является самой высокой долей общественного доверия за последнее десятилетие. Что касается динамики доверия, то его уровень рос с 2010 года (73,7 %) до 87,1 % в 2012 году, после чего плавно снижался, достигнув 68 % в 2017 году, а с 2018 года вновь регистрирует рост. Доверие к органам местного публичного управления в 2010 году составило 48 %, после чего несколько снизилось в последующие годы, а в 2014 году достигло 55 %. В последующие годы динамика доверия снижалась (2015 год – 52 %; 2016 год – 37,6 %; 2017, 2018 годы – 41 %), для того чтобы в 2019 году продемонстрировать самую высокую долю за последние десять лет – 59 %. Доверие населения к армии варьировалось в пределах 40 % в период между 2010 и 2019 годами.

Парламент, Правительство, Президент, политические партии – это основные действующие лица политической системы. Учитывая их важность, доверие граждан к этим институтам можно интерпретировать как показатель поддержки политической системы. В 2010 году все четыре института страдали от недостатка доверия: только 32 % граждан доверяли Правительству, по 29 % – Президенту и Парламенту и только 20 % граждан доверяли политическим партиям. В течение 2011–2014 годов позиционирование четырех государственных институтов оставалось неизменным: Правительство пользовалось наибольшим

Рисунок 16. Уровень доверия граждан к различным институтам
Figure 16. Level of citizens' trust in various institutions

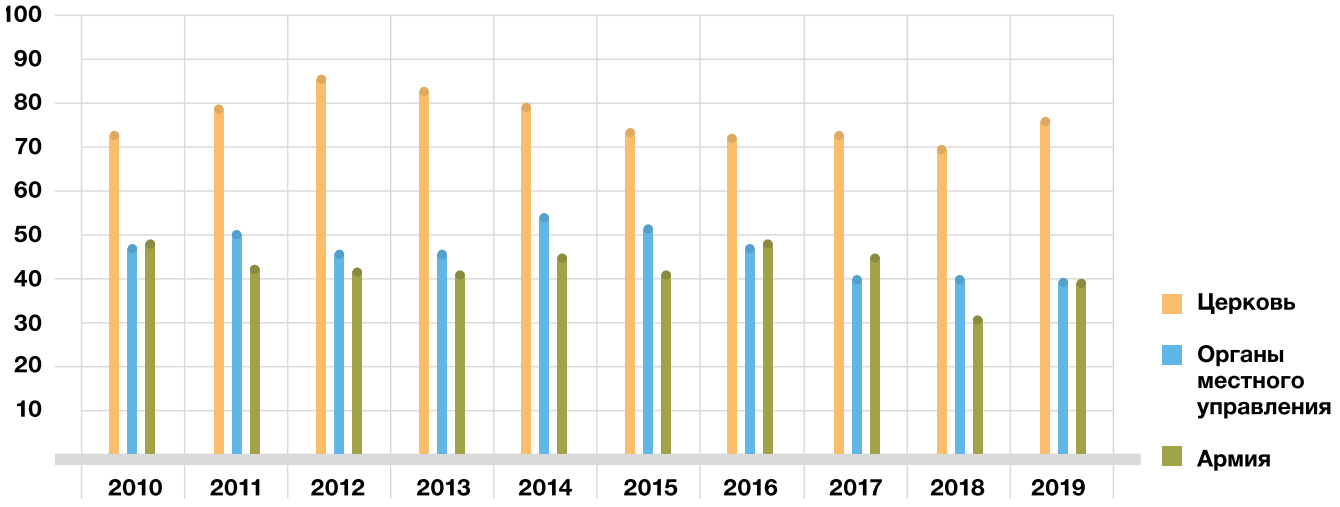
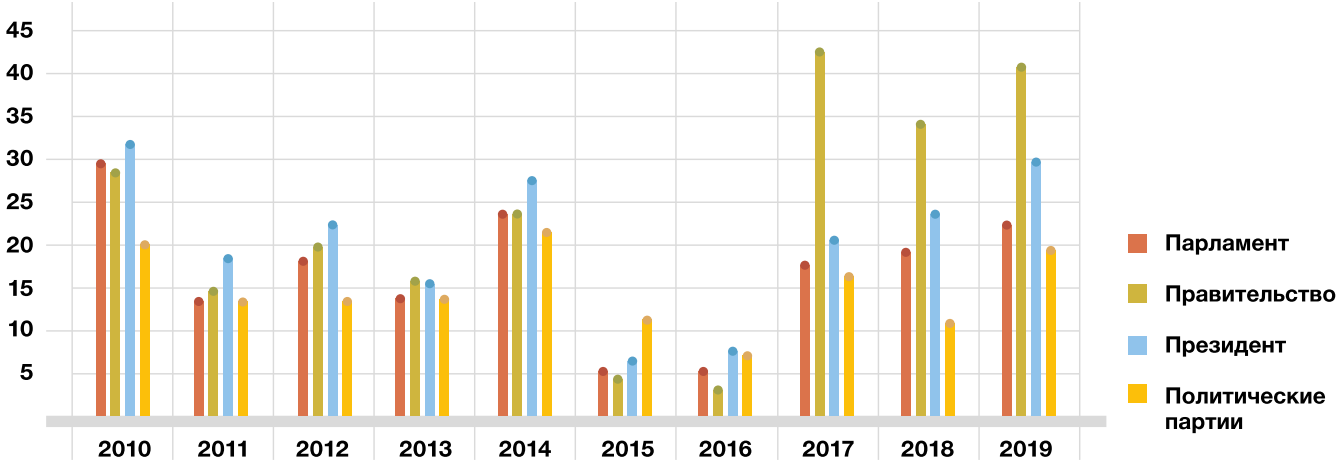


Рисунок 17. Доверие граждан к политической системе
Figure 17. Citizens' confidence in the political system



доверием, за ним следовали Президент, Парламент и политические партии. Более того, данные властные институты имеют схожие траектории на протяжении последнего десятилетия. В 2015–2016 годах доверие граждан ко всем государственным институтам упало до 5–7 % в результате политического кризиса 2015 года. С 2017 года доверие граждан к Президенту, Правительству и Парламенту медленно росло, достигнув 41 % для Президента, 30 % для Правительства и 23 % для Парламента в 2019 году (**рисунок 17**).

Объяснение этой ситуации кроется в структуре институтов: граждане склонны больше доверять учреждению, которое они могут персонализировать, чем учреждению, с которым они не могут связать человека. С этой точки зрения Правительство представлено главным образом Премьер-министром, а институт президентства – Президентом. Парламент, в свою очередь, является гораздо более диффузным институтом – он имеет большое количество членов и не имеет четко определенного представителя с точки зрения общественного имиджа этого института, а политические партии являются категорией, образованной большим количеством действующих лиц с различными интересами.

Формы и механизмы обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам

Конституция Республики Молдова закрепляет право на информацию, которая является основой принципа прозрачности в деятельности органов государственной власти. Эта конституционная норма разработана в Законе от 2000 года о доступе к информации, который создал общую нормативную базу, регулирующую доступ к официальной информации, повысил эффективность информирования населения и контроля гражданами деятельности органов публичной власти, стимулировал формирование мнений и активного участия населения в принятии решений в духе демократии.

Республика Молдова приняла ряд законодательно-нормативных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений. Национальная правовая база содержит несколько положений, которые регулируют участие гражданского общества в процессе принятия решений, содержащихся в ряде нормативных актов. В то же время Республика Молдова является одной из немногих стран в мире, которые имеют специальный нормативный акт в области информации, консультаций и участия граждан. Это Закон от 2008 года о прозрачности в процессе принятия решений, который устанавливает правила, применимые для обеспечения прозрачности в процессе принятия решений органами центрального и местного публичного управления, другими органами публичной власти и регулирует их отношения с гражданами, объединениями, созданными в соответствии с законом для участия в процессе принятия решений.

Под действие этого закона подпадают центральные органы государственной власти: Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, автономные органы публичной власти, специализированные органы центрального публичного управления, а также органы местного публичного управления – органы автономных территориальных единиц с особым правовым статусом, органы местного публичного управления. Впоследствии был разработан Регламент о процедурах обеспечения прозрачности в процессе разработки и принятия решений для обеспечения единообразного применения положений закона.

Прозрачность, подотчетность, участие граждан и доверие граждан к Правительству и местным органам власти продолжают оставаться основными проблемами. Республика Молдова была одной из первых стран в регионе, которая приняла методологию публикации открытых данных и институционализировала должность координатора открытых данных в каждом министерстве. Республика Молдова в настоящее время реализует четвертый национальный план действий по открытому управлению, основанный на принципах доступа к информации, открытых данных, участии граждан и прозрачности.

Центральные органы власти зачастую утверждают, что децентрализация, и особенно финансовая децентрализация, не может быть реализована в полном объеме, поскольку местные выборные представители не готовы обеспечивать эффективное и ответственное управление на своем уровне при соблюдении подотчетности. Это частично соответствует действительности. Крайне актуальным вопросом является политическая культура на местном уровне – избыточная политизация общественной жизни создает угрозу того, что вместо совместной работы местных органов власти и общества над решением проблем населения возникнет политическая поляризация.

Существенным барьером для обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам является относительно ограниченное участие граждан в общественно-политической жизни. Такая ситуация возникает отчасти из-за того, что вопрос участия граждан в процессах принятия государственных решений и управления государством на центральном и местном уровнях определены законом недостаточно. Однако в действительности граждане не всегда готовы выступать в защиту собственных прав и интересов, особенно на местном уровне, а также осуществлять контроль за деятельностью местных выборных органов.

Согласно данным опросов, уровень доверия граждан к местным органам власти значительно ниже в столице и других городских агломерациях по сравнению с сельской местностью. Тем не менее доверие к органам местного самоуправления достаточно высок по сравнению с другими общественными институтами — местное самоуправление входит в «тройку лучших» вместе с церковью и вооруженными силами.

Степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством

Одним из важных законов, который определяет степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством, является Закон о прозрачности процесса принятия решений. Органы публичной власти в соответствии с данным законом проводят консультации с гражданами, созданными в соответствии с Законом объединениями, иными заинтересованными сторонами по проектам нормативных и административных актов, которые могут иметь социальные, экономические, природоохранные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг). Органы публичной власти в соответствии с Законом обязаны принимать в зависимости от обстоятельств необходимые меры для обеспечения возможности участия граждан и объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Участие в процессе принятия решений означает, что общественность, в особенности гражданское общество, а также другие заинтересованные стороны и участники должны иметь возможность участия в разработке политики и законодательства, которые затрагивают или могут затрагивать их интересы. Эффективное гражданское участие и прозрачный процесс принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых на политическом и законодательном уровне, расширяют возможности для их успешной реализации и служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям.

Представительная демократия и открытый, прозрачный процесс принятия решений включают в себя эффективный и регулярный диалог и участие объединений граждан в разработке и анализе политики и практики органов государственной власти, а также законов и изменений в законодательстве. В частности, открытые и прозрачные процессы принятия решений должны вести к эффективному и подлинному участию тех объединений граждан, чьи интересы в первую очередь зависят от обсуждаемых политических и законодательных решений. Право на участие в ведении общественных дел также подразумевает право на то, чтобы критиковать органы государственной власти и выдвигать предложения по улучшению их деятельности, а также привлекать внимание к любым аспектам их деятельности, которые могут воспрепятствовать продвижению, защите или осуществлению прав человека и основных свобод.

Органы государственной власти также обязаны активно подключать общественные объединения к участию в осуществлении надзора над работой государственных учреждений и ведомств. НПО могут внести свой вклад в процесс принятия решений благодаря накопленным знаниям и независимой экспертизе. Это способствует тому, что органы управления на всех уровнях от местного и регионального до национального, а также международные организации используют соответствующий опыт и компетенции НПО для оказания помощи в разработке и осуществлении политики. НПО пользуются уникальным доверием со стороны своих членов и общества в целом, для того чтобы отражать проблемы, представлять их интересы и добиваться участия в политике, внося тем самым важнейший вклад в развитие государственных и местных публичных политик.

Заключение

Анализируя путь, пройденный Республикой Молдова за годы независимости в государственном строительстве, эволюции общественных отношений, становлении и развитии системы управления, можно сформулировать следующие *выводы*:

- пройден значительный путь в направлении демократизации молдавского общества и институционализации системы управления, основанной на принципах плюрализма, разделения и сотрудничества властей, учета интересов местных сообществ в организации и осуществлении процесса удовлетворения общественных потребностей;
- в соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством;
- высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством;
- система судебных инстанций в Республике Молдова состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры, судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры;
- процесс становления за годы независимости актуальной системы местного публичного управления прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного

управления. В результате местное публичное управление приобрело особый статус, отличный от центрального государственного управления, и основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения;

- внедрена новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы, способная работать в новых демократических условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности;
- разработана и внедряется модернизированная система подготовки и переподготовки кадров для государственного и местного публичного управления, были разработаны национальные квалификационные стандарты по подготовке и профессиональному развитию государственных служащих;
- активно применяются в публичном управлении информационные технологии, которые способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия граждан, что ведет к улучшению взаимодействия органов публичного управления и граждан;
- принят ряд нормативных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений.

В заключение отметим, что европейская интеграция является приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики Республики Молдова и гарантом дальнейшего развития и модернизации страны согласно положениям Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова, подписанного в 2014 году.

Литература

Вехи молдавской государственности. Кишинев, 2000.

Иванов В.М. Конституционное право Республики Молдова. Часть I. Кишинев, 1996.

Иванов В.М. Коституционное право Республики Молдова. Часть II. Кишинев, 1997.

Мартынчик Е.Г. Судебная власть в Республике Молдова. Кишинев, 1999.

Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2019.

Arseni A. Drept constituțional și instituții politice, Teoria Constituției. Chișinău, 1997.

Cornea S. Organizarea tertotială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. Editura Academiei Române – Istros, București-Brăila, 2017.

Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000.

Guceac I., Costachi Gh. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău, 2003.

Guceac I. Constituția la răscruce de mileniu. Ediția a II-a. București, Editura Academiei Române, 2016.

Sîmboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic. Chișinău, 2015.

Sîmboteanu A. Organiparea administrativ-teritorială. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Ediție consacrată Aniversării a 25-cea de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. AȘM, 2016.

Varzari P. Istoria politică a Republicii Moldova. Chișinău, 2019.

References

Milestones of Moldovan statehood. Chisinau. 2000. In Russian

Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part I. Chisinau. 1996. In Russian

Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part II. Chisinau. 1997. In Russian

Martynchik E. G. Judicial power in the Republic of Moldova. Chisinau. 1999. In Russian

Statistical Yearbook of the Republic of Moldova. 2019. In Romanian

Arseni A. Constitutional law and political institutions. The theory of the Constitution. Chisinau. 1997. In Romanian

Cornea S. Territorial organization of local power in the Republic Moldova: concept, mechanisms, solutions. Romanian Academy Publishing House – Istros, Bucharest-Brăila, 2017.

Guceac I. The evolution of constitutionalism in the Republic of Moldova. Chisinau. 2000. In Romanian

Guceac I, Costachi Gh. The phenomenon of constitutionalism in the evolution of the Republic of Moldova to the rule of law. Chisinau. 2003. In Romanian

Guceac I. The constitution at the crossroads of the millennium. Second edition. Bucharest. Romanian Academy Publishing House. 2016. In Romanian

Sîmboteanu A. Administrative-territorial organization. In: Republic of Moldova. Encyclopedia. An edition dedicated to the 25th Anniversary of the adoption of the Declaration of Independence of the Republic of Moldova. ASM. 2016. In Romanian

Sîmboteanu A. Local Public Administration. In: Republic of Moldova on the path of modernization. Encyclopedic study. Chisinau, 2015.

Varzari P. The political history of the Republic of Moldova. Chisinau. 2019. In Romanian