

# JUSTICE FIRST

Мобилизация гражданского общества в поддержку честности и неподкупности судебной системы в Республике Молдова

[ #1 ] ЯНВАРЬ 2021

## ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В МОЛДОВЕ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

Раду Мырза

Правительство Молдовы использовало угрозу пандемии COVID-19 для оправдания широкого круга чрезвычайных мер, которые при обычных обстоятельствах считались бы противозаконными. Некоторые из этих мер, включая ограничения свободы передвижения и публичных собраний, а также приостановление деятельности государственных служб и коммерческой деятельности, являются законными и юридически обоснованными мерами реагирования на пандемию, которая стала обычной практикой во всем мире. Однако другие виды чрезвычайных мер угрожают основным компонентам верховенства права. К ним относятся: ослабление разделения властей, повышение риска коррупции, ограничение доступа к правосудию, произвольное наказание граждан и ограничение доступа общественности к жизненно важной информации.

Хотя в некоторых случаях эти эксцессы были успешно пресечены судами или активистами гражданского общества, они, тем не менее, свидетельствуют о слабости правового государства в Молдове. Поскольку борьба с коронавирусом продолжается и в 2021 году, крайне важно, чтобы правительство действовало быстро, чтобы избежать повторения этих ошибок.

В настоящем документе рассматриваются угрозы верховенству права в Молдове, которые возникли в результате злоупотребления чрезвычайными полномочиями со стороны правительства во время пандемии. В обзоре утверждается, что основной причиной этих угроз является устаревшая государственная инфраструктура Молдовы, которая не обеспечивает эффективного обмена информацией и ограничивает прозрачность государственных органов, что усложняет государственную подотчетность и надзор со стороны граждан. Также содержатся практические рекомендации для правительства Молдовы для решения этой проблемы путем улучшения связи с общественностью, повышения прозрачности, подотчетности и расширения участия граждан.



## СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Хотя верховенство права является краеугольным камнем всех национальных и международных правовых систем, не существует единого и согласованного его определения.<sup>1</sup> Полезное рабочее определение содержится в индексе верховенства права Всемирного проекта в области правосудия, который является ведущим мировым источником независимых данных о верховенстве права.<sup>2</sup> В нем верховенство права определяется как система, основанная на четырех универсальных принципах: справедливые законы, подотчетность, доступное правосудие и открытое правительство.<sup>3</sup> Каждый из этих принципов подвергся нападкам в Молдове во время пандемии, поскольку двусмысленность чрезвычайных полномочий угрожала подотчетности и правовой определенности, ускоренные протоколы государственных закупок снижали транспарентность и повышали риск коррупции, несправедливые и плохо структурированные новые законы затрудняли доступ граждан к правосудию, а ограничения на доступ к информации и отказ от обязанности информировать общественность привели к тому, что правительство стало труднодоступным и закрытым.

## РАСПЛЫВЧАТЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И ОГРАНИЧЕННАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Пандемия коронавируса и чрезвычайные меры, принятые для борьбы с ней, ставят под сомнение нормальные средства, с помощью которых правительственные полномочия ограничены и разделены в соответствии с законом. 17 марта парламент объявил о введении чрезвычайного положения<sup>4</sup> в соответствии с Конституцией и принял законопроект, предусматривающий наделение Комиссии по чрезвычайным ситуациям и других исполнительных органов широкими новыми полномочиями, включая разрешение на использование и “других необходимых полномочий”, для борьбы с пандемией.<sup>5</sup> Хотя эти решения позволили правительству оперативно и эффективно начать борьбу с коронавирусом, они также вызвали серьезную озабоченность в отношении принципа разделения власти и принципа правовой определенности. Депутаты от оппозиции обжаловали этот законопроект в Конституционном суде, утверждая, что положение о “других необходимых полномочиях” является двусмысленным и позволяет уполномоченным государственным органам осуществлять как законодательные, так и исполнительные полномочия, нарушая принцип разделения власти. Они

также утверждали, что, поскольку эти полномочия позволяют органам произвольно и без предварительного уведомления вводить ограничения в отношении основных прав, они нарушают конституционную обязанность государства обеспечивать правовую определенность, т.е. принцип, согласно которому общественность должна быть четко информирована о своих законных правах и обязанностях.

Решение Конституционного суда, принятое в июне 2020 года, в конечном итоге подтвердило принцип разделения властей, ограничив возможности правительства осуществлять законодательные и судебные полномочия. Однако суд не смог подтвердить принцип правовой определенности и права граждан на четкие и недвусмысленные законы.<sup>6</sup> Вместо того, чтобы рекомендовать правительству уточнить свою правовую основу в рамках режима чрезвычайного положения, суд постановил, что Конституция не требует, чтобы законы были абсолютно ясными в этом случае, учитывая тот факт, что правительство нуждается в правовой гибкости для эффективной борьбы с пандемией. Это решение является в лучшем случае сомнительным: конституционное право на правовую определенность является абсолютным правом<sup>7</sup>, что означает, что оно не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах, в том числе во время пандемии. Кроме того, другие страны региона, которые ввели чрезвычайное положение, четко разграничили его полномочия и ограничения.<sup>8</sup> Не сообщая четко и точно о масштабах и юридическом обосновании своих чрезвычайных полномочий гражданам, правительство Молдовы подрывает основополагающий принцип верховенства права.

## РИСК КОРРУПЦИИ

Введение Конституционного чрезвычайного положения также позволило правительству израсходовать значительные средства на медикаменты и медицинское оборудование в очень короткие сроки, что повысило и без того высокий риск<sup>9</sup> коррупции.<sup>10</sup> Прозрачность государственных закупок была серьезно скомпрометирована еще до пандемии, поскольку закон 2019 года временно освободил закупку медицинских товаров от необходимости использования электронной системы торгов Mtender до 1 января 2021<sup>11</sup> года по техническим причинам.<sup>12</sup> Чрезвычайная ситуация в связи с коронавирусом послужила катализатором дальнейшего ухудшения транспарентности в отношении государственных закупок медицинского оборудования, поскольку Комиссия по чрезвычайным ситуациям ввела ряд новых исключений в закон о публичных закупках и в закон о финансовой прозрачности.<sup>13</sup> В соответствии с новыми правилами, государственные закупки лекарственных препаратов и медицинских приборов, связанных с ко-

ронавирусом, должны были осуществляться Центром государственных закупок в сфере здравоохранения на основе прямых переговоров, без проведения конкурсных торгов. Кроме того, процесс урегулирования жалоб, связанных с этими закупками, может осуществляться только в письменной форме без проведения открытых слушаний или устного арбитража в Национальном агентстве по урегулированию жалоб. Эти положения позволили ускорить осуществление срочных закупок, но в то же время значительно облегчили проведение коррупционных или сомнительных сделок. Многие закупки, произведенные в соответствии с новыми правилами, были сомнительными и привлекли внимание средств массовой информации.<sup>14</sup> В одном известном примере Центр государственных закупок заплатил почти двойную рыночную цену за поставку COVID-19 тестов, которые директор Национального агентства общественного здравоохранения пытался объяснить высокой срочностью и небольшим объемом поставок в сравнении с заказами других стран.<sup>15</sup>

В другом известном случае, произошедшем в апреле, Центр централизованных государственных закупок в сфере здравоохранения принял решение начать принимать заявки на участие в тендерах по электронной почте, а не по методу запечатанных конвертов на том основании, что это снижает риск заражения в результате физического контакта.<sup>16</sup> Это положение исключает гарантии прозрачности, которые существовали в старой системе, при которой участники имели возможность присутствовать при вскрытии конвертов. Эта новая система позволила должностным лицам манипулировать тендерным процессом либо путем удаления определенных электронных заявок, либо путем обмена информацией о конкурирующих предложениях с привилегированными участниками торгов, с тем чтобы дать им несправедливое преимущество. После активной критики со стороны гражданского общества Центр принял решение отменить это решение всего через три дня.<sup>17</sup>

Стремление властей к принятию внесудебных мер в сфере государственных закупок сохранялось даже после истечения в мае 2020 года Конституционного чрезвычайного положения.<sup>18</sup> Через несколько дней после его окончания парламент принял закон о дальнейшем расширении списка исключений из процедур закупок во время чрезвычайного положения в сфере общественного здравоохранения. В сравнении с Конституционным чрезвычайным положением, которое может быть объявлено только парламентом, чрезвычайное положение в сфере здравоохранения предоставляет властям более ограниченные полномочия, но может объявляться и продлеваться в одностороннем порядке комиссией по вопросам здравоохранения. Чрезвычайное положение в области здравоохра-

нения вступило в силу 16 мая — на следующий день после истечения срока действия Конституционного чрезвычайного положения<sup>19</sup> — и с тех пор неоднократно продлевалось; с декабря 2020 года его планируется продлить до середины января 2021 года. В частности, закон предусматривает сокращение сроков проведения тендерных заявок, повышение порога стоимости закупок, требующих проведения публичного тендера, и разрешает государственным органам в крайне неотложных случаях игнорировать обязанность направлять приглашения к участию в торгах. Закон также разрешает правительству выбирать формат тендерных заявок, позволяя должностным лицам обходить MTender или аналогичные системы и принимать заявки в электронном виде.

## НЕСПРАВЕДЛИВЫЕ ЗАКОНЫ И ПРОИЗВОЛЬНЫЕ ШТРАФЫ

Суровые меры, принятые молдавскими властями во время чрезвычайного положения, также поставили под сомнение справедливость и ясность закона.<sup>20</sup> «В начале Конституционного чрезвычайного положения парламент принял закон, предусматривающий наказание за «невыполнение мер по профилактике, предупреждению и/или борьбе с эпидемическими заболеваниями»<sup>21</sup> путем наложения крупных штрафов в размере 22500–25000 леев (около 1300–1450 долл. США) на физических лиц и 50,000–75000 леев (около 3000–4300 долл.) для организаций. Аналогичные законы были приняты во многих странах, в том числе в соседних с Молдовой Румынии и Украине;<sup>22</sup> однако в Молдове чрезмерные размеры штрафов и недостаточные пояснения правительства в каких ситуациях эти штрафы применяются вызвали обвинения со стороны политической оппозиции,<sup>23</sup> бизнеса<sup>24</sup> и гражданского общества,<sup>25</sup> что они используются больше как инструмент для увеличения бюджетных поступлений, чем для уменьшения риска инфицирования.<sup>26</sup> Для сравнения, среднемесячная заработная плата молдавского гражданина составляет приблизительно 8000 леев (около 460 долл.). Положение более уязвимых групп населения, включая пенсионеров, инвалидов и безработных, еще хуже. В одном случае, получившем широкую огласку, пожилая женщина получила штраф в размере, эквивалентном размеру ее пенсии за два года. Ее преступление заключалось в том, что она пошла в магазин за хлебом в нарушение правил карантина.<sup>27</sup>

Помимо высоких штрафов, ответственность по этому закону была еще более суровой в результате решения комиссии по чрезвычайным ситуациям сократить срок регистрации апелляций с обычных 15 дней до 48 часов.<sup>28</sup> В период действия режима чрезвычайного положения было подано много апелляций,

которые были отклонены в период после 48 часов и вплоть до 15 дней, что явно свидетельствует о том, что граждане не были должным образом информированы о новом правиле.<sup>29</sup> Произвольное сокращение срока обжалования в сочетании с неадекватностью общественной коммуникации фактически лишило граждан возможности осуществлять свое право на обжалование и, следовательно, поставило под угрозу их доступ к правосудию. Кроме того, ни в законодательстве, ни в решении комиссии не содержится точного определения правовых деталей, регулирующих штрафы, например, кто обязан предоставлять доказательства – власть или же граждане, подающие апелляции. Это вызвало путаницу в работе судей, что привело к нерегулярным судебным разбирательствам и непоследовательным судебным решениям.<sup>30</sup>

В конечном итоге Конституционный суд отменил минимальный размер<sup>31</sup> штрафа в размере 22 500 леев (около 1300 долл.) на основании того, что очень незначительный диапазон сумм штрафа сделал невозможным пропорциональное наказание в каждом конкретном случае.<sup>32</sup> Штрафы были снижены до все еще значительных, но гораздо более разумных 2000–5000 леев (около 115–300 долларов США), а гражданам, которые получили первоначальные высокие штрафы, была предоставлена возможность подать апелляцию.<sup>33</sup> Суд также принял решение по вопросу об отсутствии ясности в отношении бремени доказательства, однозначно заявив, что оно лежит исключительно на властях. Тем не менее, эта мера и ее последствия свидетельствуют о том, насколько плохо сформулированное законодательство и неэффективные средства информирования общественности могут угрожать правопорядку Молдовы.

## ОГРАНИЧЕННОЕ ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ

В недавнем докладе эксперты Слава Балан и Владислав Стегний утверждали, что некоторые действия правительства, оправдываемые Конституционным чрезвычайным положением, ограничивали свободу средств массовой информации, уменьшая доступ к информации, представляющей общественный интерес.<sup>34</sup> В первые дни действия Конституционного чрезвычайного положения был принят ряд весьма спорных правительственных решений, затрагивающих доступ граждан к информации. 18 марта Комиссия по чрезвычайным ситуациям продлила крайний срок, установленный для реагирования правительственными учреждениями на запросы о предоставлении информации с 15 до 45 дней,<sup>35</sup> еще более усложнив давние проблемы, связанные с обязанностью правительства предоставлять информацию общественности и независимым средствам

массовой информации.<sup>36</sup> Несколько дней спустя служба информации и безопасности (СИБ) в одностороннем порядке заблокировала доступ к более чем 50-ти сайтам за якобы “распространение ложных новостей об эволюции коронавируса и мерах защиты и профилактики”.<sup>37</sup> Наконец, 24 марта совет по аудиовизуальным средствам издал решение, требующее, чтобы организации средств массовой информации излагали лишь официальную позицию правительства при освещении пандемии и запрещали журналистам выражать свое личное мнение по соответствующим темам.<sup>38</sup> Все эти три решения подверглись серьезной критике со стороны средств массовой информации, гражданского общества и омбудсмена; однако было успешно отменено только решение совета по аудиовизуальным средствам.<sup>39</sup>

В соответствии с международным правом и законодательством Молдовы, право на информацию не является абсолютным и может быть ограничено, если будет доказано, что ограничения надлежащим образом предусмотрены законом и при этом являются необходимыми и соразмерными ситуации. Вследствие этого, в ряде стран были введены ограничения, аналогичные тем, которые существуют в Молдове, в том числе были увеличены сроки обработки запросов о предоставлении информации.<sup>40</sup> Тем не менее ни одно из вышеупомянутых решений в Молдове не отвечает необходимым критериям законного ограничения права на информацию, поскольку ни Комиссия,<sup>41</sup> ни СИБ<sup>42</sup> не предоставили четкого и подробного юридического обоснования своих решений. Кроме того, эти ограничения противоречат заявленной цели чрезвычайных полномочий, поскольку основанием для Парламента предоставить комиссии такие полномочия в отношении средств массовой информации было максимальное расширение доступа общественности к объективной, своевременной информации о чрезвычайной ситуации.<sup>43</sup> Ограничения и задержки в доступе общественности к информации явно противоречат этому обоснованию, особенно с учетом быстрой потери актуальности информации во время быстро развивающейся пандемии.<sup>44</sup>

Помимо введения этих чрезмерных и незаконных ограничений в отношении информации, власти не выполнили свое обязательство по эффективному информированию общественности о своих действиях. Например, сразу после введения Конституционного чрезвычайного положения, комиссия практически ежедневно издавала новые правила, но так и не представила разъяснений в отношении своей общей стратегии урегулирования кризиса или того, чего она намерена достичь с помощью этих мер. Кроме того, правительство создало на своем веб-сайте раздел для новых нормативных документов по борьбе с коронавирусом, но при этом оно не предприняло никаких

усилий для перевода сложных формулировок этих правовых актов в простые и понятные рекомендации для граждан. На сегодняшний день комиссия по чрезвычайным ситуациям и комиссия по здравоохранению совместно издали более 60 постановлений, касающихся пандемии;<sup>45</sup> однако без надлежащего разъяснения как обычные граждане, так и государственные должностные лица<sup>46</sup> могут иметь сложности в их понимании и трактовке, создавая значительную правовую неопределенность и проблемы с корректным выполнением постановлений.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Пандемия COVID-19, несомненно, подвергла испытанию правовую систему Молдовы. Кризис в области здравоохранения и ответные меры правительства, особенно во время Конституционного чрезвычайного положения в период с марта по май 2020 года, высветили и усугубили давние проблемы в правовой системе Молдовы, включая слабую обратную связь, нечеткое разделение властей, правовую неопределенность, несоблюдение процессуальных гарантий, коррупцию, несправедливые законы и ограниченный доступ к информации. Как показал этот обзор, основными факторами, способствующими возникновению проблем, являются недостаточная транспарентность и слабая связь правительства с общественностью. Конституционное чрезвычайное положение, которое создало возможности для самых вопиющих нарушений, больше не действует, но коронавирусный кризис и сопровождающее его чрезвычайное положение в области здравоохранения продолжают и в 2021 году, поэтому использование чрезвычайных полномочий и возможное злоупотребление ими будут продолжаться в обозримом будущем. Для достижения прогресса правительство Молдовы должно немедленно принять меры для обеспечения того, чтобы законность соблюдалась на более высоком уровне, чем это было с момента возникновения кризиса здравоохранения, связанного с коронавирусом. Для решения этих проблем в настоящем кратком обзоре рекомендуется, чтобы государство предприняло решительные шаги по более эффективной интеграции информационных и коммуникационных технологий в процессы управления, увеличив объем предоставляемой общественности информации и сделав ее более доступной. Такая повышенная транспарентность позволит прояснить права и обязанности граждан в отношении новых законов, а для организаций гражданского общества и независимых средств массовой информации облегчит задачу выявления коррупции и случаев нарушений в сфере правопорядка. В качестве первых шагов в этом направлении правительству Молдовы следует:

### **Улучшить взаимодействие с общественностью по вопросам правовых изменений.**

Надлежащее информирование о новых правилах и положениях имеет важное значение во избежание недоразумений, особенно когда речь идет об ограничениях прав человека. Например, улучшение информирования об изменениях в сроках подачи апелляций в отношении штрафов за нарушения, связанные с пандемией, могло бы позволить избежать нарушения права граждан на обжалование.

### **Повысить точность законодательства.**

Во избежание правовой неопределенности необходимы более ясные и внятные законы. Это особенно важно, если эти законы ограничивают права человека с учетом абсолютного и основополагающего права граждан быть информированными о своих правах и обязанностях. Тот факт, что судьи и государственные должностные лица пытаются интерпретировать ряд новых законов, принятых в условиях чрезвычайного положения, является ясным свидетельством того, что эти законы недостаточно детализированы и точны. Принятие более подробных и точных законов о надлежащей правовой процедуре или публикация дополнительной официальной информации о них могла бы предотвратить случайное нарушение закона или принятие судами непоследовательных и неправомерных решений.

### **Все должно быть просто.**

Политические меры и правовые документы должны всегда сопровождаться простыми пояснениями, с тем чтобы они были понятными широкой аудитории; это особенно справедливо в случае кризиса в области здравоохранения, когда необходимо сотрудничество со стороны общественности. При принятии новых мер правительству следует предоставить свой общий стратегический план и свое видение дальнейших шагов, а также обеспечить свободный доступ граждан к более подробной актуальной информации, рекомендациям и указаниям.

### **Улучшение предоставления информации в режиме онлайн.**

Государственные веб-сайты должны обеспечивать легкий, интуитивный и не требующий больших усилий способ предоставления информации общественности. Размещение большего объема информации на связанных с правительством веб-сайтах и приложениях, упорядочение процесса запроса информации с использованием цифровых средств; предоставление информационных услуг и учебных мероприятий для государственных служащих в целях максимального использования преимуществ онлайн-услуг облегчило бы предоставление большого объема официальной информации общественности и средствам массовой информации. Это способство-



вало бы улучшению коммуникации, ограничению возможностей для коррупции и упрощению борьбы с поддельными новостями. Гражданский портал правительства<sup>47</sup> является одной из таких успешных инициатив, которую следует расширить.

#### **Уведомлять граждан напрямую.**

Граждане не должны активно мониторить правительственные источники, чтобы понять свои права и обязанности в соответствии с законом. Правительство могло бы уменьшить это чрезмерное бремя для граждан путем направления автоматически генерируемых уведомлений по электронной почте, СМС, мобильным приложениям, мгновенным сообщениям и/или другим каналам связи для активного информирования общественности о важных изменениях в законодательстве, регулировании и общественных услугах.

#### **Улучшить двустороннюю связь.**

Правительству следует создать условия, позволяющие гражданам и журналистам легко обращаться к властям с просьбой о предоставлении информации и разъяснений, а также вносить свой вклад в виде обратной связи, информации или идей. Эти связи помогут гражданам избежать путаницы в отношении новых мер и предоставят правительству возможности для получения полезной обратной связи.

#### **Доработать и сделать и универсальным MTender.**

MTender предоставляет прекрасную возможность для обеспечения прозрачности государственных закупок. Агентству по электронному управлению, осуществляющему надзор за деятельностью MTender,

следует предложить больше финансовой и политической помощи для устранения технических ограничений, которые в настоящее время не позволяют использовать MTender для закупки медикаментов. Кроме того, для обеспечения прозрачности на всех этапах процесса закупок следует расширить правовые требования в отношении использования MTender, с тем чтобы они охватывали все связанные с закупками процедуры, включая урегулирование споров и рассмотрение жалоб.

#### **Интеграция электронных услуг.**

В настоящее время существуют десятки отдельных правительственных информационных служб для различных департаментов и правительственных органов. Интеграция и координация их деятельности в рамках единой службы облегчит гражданам поиск необходимой информации.

#### **Взаимодействие с гражданским обществом и независимыми средствами массовой информации.**

Во время кризиса гражданское общество и независимые средства массовой информации продолжают играть ключевую роль в обеспечении верховенства права. Правительству следует создать независимый контрольный орган под председательством представителей гражданского общества и независимых средств массовой информации для наблюдения за осуществлением всех вышеупомянутых мер, и провести будущие реформы таким образом, чтобы они отвечали интересам верховенства права, а не политическим или элитным интересам.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 “Индекс верховенства закона Руководство по внедрению и инструменты реализации проекта,” *Организация Объединенных Наций*, первое издание, 2011 г., [http://www.un.org/ruleoflaw/files/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/un_rule_of_law_indicators.pdf)
- 2 “Индекс верховенства закона 2020,” Всемирный проект в области правосудия <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>
- 3 Подотчетность определяет уровень ответственности правительства и его должностных лиц в соответствии с законами. Открытое правительство оценивает процесс принятия законов - насколько доступным, эффективным и справедливым является процесс принятия, применения, обеспечения и соблюдения законов. Справедливость законов определяется следующими факторами: насколько эти законы являются ясными, стабильными, справедливыми, обнаруженными и защищают ли они основные права человека. Доступное правосудие означает что правосудие осуществляется компетентными и независимыми, соблюдающими судебную этику, представителями закона, и так же нейтральными лицами в достаточном количестве; обладают адекватными ресурсами и отражают состав сообщества, которому они служат. “What is the Rule of Law?,” *Всемирный Проект Справедливости*, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>
- 4 В соответствии с Конституцией Республики Молдова парламент имеет право «объявить чрезвычайное положение в стране» (статья 66.м) путем принятия органического закона (статья 72.м). Это требует большинства голосов членов парламента (не менее 51-го) и после по меньшей мере двух слушаний (статья 74.1).
- 5 “Решение №54 парламента Республики Молдова о внесении поправок к Закону №21 “В отношении норм чрезвычайного, осадного и военного положения,” 17 марта 2020 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120815&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120815&lang=ro)  
 “Решение №55 парламента Республики Молдова относительно чрезвычайного положения,” 17 марта 2020 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120817&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro)
- 6 Суд постановил, что положения о «других необходимых полномочиях» соответствуют Конституции только в том случае, если: органы, контролирующие чрезвычайные ситуации, действуют в рамках сферы, определяемой

- чрезвычайным положением; эти действия не выходят за рамки компетенции исполнительной власти; парламент может эффективно контролировать эти действия. Кроме того, Суд признал неконституционной статью 225.3 Административного кодекса, которая ограничивает возможность судебной оценки о соразмерности решений, принимаемых органами государственной власти. Конституционный суд Республики Молдова «Решение №17», 23 июня 2020 г., [http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h\\_17\\_2020\\_47a\\_88a\\_2020\\_rou.pdf](http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_17_2020_47a_88a_2020_rou.pdf)
- 7 Ион Крянгэ, "Constituția Republicii Moldova. Comentariu (Конституция Республики Молдова, Комментарий)," *Editura ARC*, Кишинёв, 2009 г., стр. 220, [http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie\\_utila/Comentariu\\_Constitutie.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf)
- 8 "Decret semnat de Președintele României, domnul Klaus Iohannis, privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României (Указ, подписанный президентом Румынии г-ном Клауусом Йоханнисом, о введении чрезвычайного положения на румынской территории)," *Presidency of Romania*, 16 марта 2020 г., <https://www.presidency.ro/ro/media/decret-semnat-de-presedintele-romaniei-domnul-klaus-iohannis-privind-instituirea-starii-de-urgenta-pe-teritoriul-romaniei>
- "Приказ №103 Кабинета министров Латвийской Республики: Об объявлении чрезвычайной ситуации," *Likumi*, 12 марта 2020 г., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/313191>
- 9 "Свобода в Мире 2020: Молдова," *Freedom House*, 2020 г., <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020>
- 10 "Стресс-тест на верховенство закона - ответы представителей государств — членов ЕС на Covid-19," *Democracy Reporting International*, 19 мая 2020 г., [https://democracy-reporting.org/dri\\_publications/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19/](https://democracy-reporting.org/dri_publications/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19/)
- 11 МТендер — электронная система закупок, стартовавшая в конце 2018 года, должна повысить прозрачность и эффективность государственных платежей. До принятия этого решения её использование было обязательным для всех публичных закупок. Однако эта система не позволяла осуществлять операции с тысячами наименований медицинского направления. Ольга Гнаткова, "Полностью исключить нарушения невозможно». Как государство борется с коррупцией при закупке лекарств" *NewsMaker*, 10 апреля 2019 г., <https://newsmaker.md/rus/novosti/polnostyuisplyuchit-narusheniya-nevozmozhno-kak-gosudarstvo-boresya-s-korruptsie-42845/>
- 12 "Закон № 23 Парламента Республики Молдова о внесении изменений к статье 89 Закона №131/2015 'О государственных закупках'," 11 марта 2019 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113085&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113085&lang=ro)
- 13 Iacob Plămădeală, "Starea de urgență: derogări de la prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice (Чрезвычайное положение: отступления от Закона №131/2015 о государственных закупках)," *Monitorul Fiscal FISC.MD*, 7 апреля 2020 г., [https://monitorul.fisc.md/documents\\_comments/starea-de-urgenta-derogari-de-la-prevederile-legii-nr-131-2015-privind-achizițiile-publice.html](https://monitorul.fisc.md/documents_comments/starea-de-urgenta-derogari-de-la-prevederile-legii-nr-131-2015-privind-achizițiile-publice.html)
- 14 Ion Preașca, "Testul Pandemic (Пандемия как тест)," *Rise Moldova*, 18 апреля 2020 г., <https://www.rise.md/testul-pandemic/>
- Ion Preașca, "Noul Test Pandemic Spaniolo-Ruso-Chinez (Новая Испано-Российско-Китайская Пандемия как тест)," *Rise Moldova*, 24 июля 2020 г., <https://www.rise.md/noul-test-pandemic-spaniolo-ruso-chinez/>
- Николай Пахольницкий, "Ce nu e în regulă cu licitațiile și achizițiile publice în condițiile stării de urgență din Moldova (Что не так с тендерами и гос-закупками в условиях ЧП в Молдове)," *Newsmaker*, <https://newsmaker.md/ro/ce-nu-e-in-regula-cu-licitatiile-si-achizițiile-publice-in-conditiile-starii-de-urgenta-din-moldova-analiza-nm/>
- Diana Gațcan and Victor Moșneag, "Lupte, criză și interese socialiste pe piața dezinfectanților (Борьба, кризис и социалистические интересы на рынке дезинфицирующих средств)," *Ziarul de Gardă*, 27 марта 2020 г., <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/doc-lupte-criza-si-interese-socialiste-pe-piata-dezinfectantilor/>
- 15 Ion Preașca, "Testul Pandemic (Пандемия как тест)," *Rise Moldova*, 18 апреля 2020 г., <https://www.rise.md/testul-pandemic/>
- 16 "Обращение общественности к властям по поводу значительного снижения прозрачности в закупках Центром по централизованному государственным закупкам в сфере здравоохранения," *Transparency International Moldova*, 12 апреля 2020 г., <https://www.transparency.md/2020/04/12/civil-society-call-to-authorities-on-critical-deterioration-of-transparency-in-public-procurement-by-the-center-for-centralized-public-procurement-in-healthcare/>
- 17 "Declarația societății civile privind răspunsul Ministerului Finanțelor privind transparența și eficiența achizițiilor medicale (Заявление общественности по поводу реакции Минфина в отношении прозрачности и эффективности закупок медицинских товаров)," *Positive Initiative*, 29 апреля 2020 г., <https://positivepeople.md/declaratia-societatii-civile-privind-raspunsul-ministerului-finantelor-privind-transparenta-si-eficienta-achizițiilor-medicale/>
- 18 "Закон №69 парламента Республики Молдова об установлении мер на период ЧП в области общественного здравоохранения и внесении поправок по некоторым нормативным актам," 21 мая 2020 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121530&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121530&lang=ro)
- 19 Анна Выприцких, "В Молдове до 30 июня объявили чрезвычайное положение в области здравоохранения," *Newsmaker*, май 15, 2020, <https://newsmaker.md/rus/novosti/moldove-do-30-iyunya-obyavili-chrezvychaynoe-polozhenie-dlya-obschestvennogo-zdorovya/>
- 20 "Guvernul a aprobat amenzi pentru încălcarea regimului de carantină sau pentru completarea greșită a fișelor epidemiologice (Правительство утвердило штрафы за нарушение режима карантина или неправильное ведение эпидемиологического учета)," *Agora*, 11 марта 2020 г., <https://agora.md/stiri/68081/guvernul-a-aprobat-amenzi-pentru-incalcarea-regimului-de-carantina-sau-pentru-completarea-gresita-a-fiselor-epidemiologice>
- 21 "Закон №52 парламента Республики Молдова о внесении поправок в некоторые нормативные акты," 12 марта 2020 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120787&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120787&lang=ro)
- 22 "Amenzi considerabil mai mari pentru încălcarea ordonanțelor militare. Ce pătesc cei care pleacă din izolare și carantină (Штрафы за нарушение военных указов значительно выше. Что происходит с теми, кто покидает изоляцию и карантин)," *Digi 24*, 30 марта 2020 г., <https://www.digi24.ro/stiri/>

[actualitate/amenzi-considerabil-mai-mari-pentru-incalcarea-ordonantelor-militare-ce-patesc-cei-care-pleaca-din-izolare-si-carantina-1283392](https://www.zdg.md/actualitate/amenzi-considerabil-mai-mari-pentru-incalcarea-ordonantelor-militare-ce-patesc-cei-care-pleaca-din-izolare-si-carantina-1283392);

“Карантин: Ответственность за Нарушение Режима” *Pravo*, 23 марта 2020 г., <https://pravo.ua/karantin-otvetstvennost-za-narushenie-rezhima/>

- 23 “‘Sunt disproportionat’. Pro Moldova înregistrează un proiect de lege privind amnistia amenzilor din perioada stării de urgență (‘Они несоразмерны.’ Pro Moldova зарегистрировала проект закона о списании штрафов во время чрезвычайного положения),” *Cotidianul*, 4 мая 2020 г., <https://cotidianul.md/2020/05/04/sunt-disproportionate-pro-moldova-inregistreaza-un-proiect-de-lege-privind-amnistia-amenziilor-din-perioada-starii-de-urgenta-video/>;

“Flashmob pe timp de pandemie: Participantii cer anularea amenzilor aplicate în perioada stării de urgență (Пандемический флэшмоб: участники требуют отмены штрафов, наложенных во время чрезвычайного положения),” *Agora*, 29 апреля 2020 г., <https://agora.md/stiri/70452/flashmob-pe-timp-de-pandemie-participantii-cer-anularea-amenziilor-aplicate-in-perioada-starii-de-urgenta>

- 24 Джульетта Савицки, “Amendă de 75 mii de lei pe timp de pandemie // Agent economic: „Statul își bate joc de mediul de afaceri” (Штраф в размере 75 тыс. леев во время пандемии // Economic agent: “Государство высмеивает бизнес среду”),” *Центр журналистских расследований*, 25 апреля 2020 г., <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/amenda-de-75-mii-de-lei-pe-timp-de-pandemie-agent-economic-statul-isi-bate-joc-de-mediul-de-afaceri>
- 25 Андрей Лутенко и Андрей Чеботарь, “Restricții și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii (Ограничения и штрафы в связи с пандемией: почему власти не общаются с гражданским населением),” *Центр политик и реформ*, 5 мая 2020 г., <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>

- 26 “‘Sunt disproportionat’. Pro Moldova înregistrează un proiect de lege privind amnistia amenzilor din perioada stării de urgență (‘Они несоразмерны.’ Pro Moldova зарегистрировала проект закона о списании штрафов во время чрезвычайного положения),” *Cotidianul*, 4 мая 2020 г., <https://cotidianul.md/2020/05/04/sunt-disproportionate-pro-moldova-inregistreaza-un-proiect-de-lege-privind-amnistia-amenziilor-din-perioada-starii-de-urgenta-video/>;

Джульетта Савицки, “Amendă de 75 mii de lei pe timp de pandemie // Agent economic: „Statul își bate joc de mediul de afaceri” (Штраф в размере 75 тыс. леев во время пандемии // Economic agent: “Государство высмеивает бизнес среду”),” *Центр журналистских расследований*, 25 апреля 2020 г., <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/amenda-de-75-mii-de-lei-pe-timp-de-pandemie-agent-economic-statul-isi-bate-joc-de-mediul-de-afaceri>;

Андрей Лутенко и Андрей Чеботарь, “Restricții și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii (Ограничения и штрафы в связи с пандемией: почему власти не общаются с гражданским населением),” *Центр политик и реформ*, 5 мая 2020 г., <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>

- 27 Daniela Calmiș, “O amendă cât pensia pentru doi ani. Istoria unei pensionare de 66 de ani amendată pentru că ar fi ieșit la magazin, după pâine (Штраф в размере пенсии за два года. История 66-летней пенсионерки оштрафованной за поход в магазин за хлебом.),” *Ziarul de Garda*, 10 апреля 2020 г., <https://www.zdg.md/importante/video-o-amenda-cat-pensia-pentru-doi-ani-istoria-unei-pensionare-de-66-de-ani-amendata-pentru-ca-ar-fi-iesit-la-magazin-dupa-paine/>
- 28 “Комиссия по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова, Положение №4,” 24 марта 2020 г., [https://gov.md/sites/default/files/dispozitia\\_4\\_din\\_24.03.2020.pdf](https://gov.md/sites/default/files/dispozitia_4_din_24.03.2020.pdf)
- 29 Victor Moșneag, “Epopoea amenzilor de peste 20 de mii de lei continuă. Judecătorii emit hotărâri diferite. În unele cazuri cer probe de la polițiști, iar în alte cazuri, cer probe de la persoanele amendate (Штраф в размере свыше 20 тыс. леев сохраняется. Судьи выносят разные решения. В одних случаях они запрашивают доказательств у полиции, а в других - у оштрафованных лиц),” *Ziarul de Garda*, 19 апреля 2020 г., <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/epopeea-amenziilor-de-pest-20-de-mii-de-lei-continua-judecatorii-emit-hotarari-diferite-in-unele-cazuri-cer-probe-de-la-politisti-iar-in-alte-cazuri-cer-probe-de-la-persoanele-amendate/>
- 30 См. там же.
- 31 “Конституционный суд Республики Молдова - Постановление №18” 30 июня 2020 г., [http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h\\_18\\_2020\\_61a\\_2020\\_rou.pdf](http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_18_2020_61a_2020_rou.pdf)
- 32 “Верховный суд Молдовы признал неконституционным штраф в размере 22 500 леев за нарушение эпидемиологических правил,” *Moldpres*, 30 июня 2020 г., <https://www.moldpres.md/en/news/2020/06/30/20005255>
- 33 “Persoanele care incalca masurile anti-Covid, stabilite de autoritati, vor primi amenzi mai mici. Deputatii au votat astazi, in lectura finala, modificarile la Codul Contraventional (Лица, нарушающие принятые властями меры по борьбе с Covid, будут получать более низкие штрафы. Сегодня депутаты проголосовали за поправки к Кодексу нарушений в окончательном чтении),” *ProTV*, 20 ноября, 2020 г., <https://protv.md/actualitate/persoanele-care-incalca-masurile-anti-covid-stabilite-de-autoritati-vor-primi-amenzi-mai-mici-deputatii-au-votat-astazi-in-lectura-finala-modificarile-la-codul-contraventional-video---2547829.html>
- 34 Вячеслав (Слава) Балан и Владислав Стегний, “Пандемия КОВИД-2019: выводы для свободы средств массовой информации Молдовы: Media Forward №12,” *Freedom House*, июнь 2020 г., стр. 4, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-06/Balan%20and%20Stegniy\\_FINAL-EN.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-06/Balan%20and%20Stegniy_FINAL-EN.pdf)
- 35 “Комиссия по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова - Положение №1,” 18 марта 2020 г. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia\\_1\\_din\\_18.03.2020\\_a\\_cse\\_a\\_rm\\_cu\\_modificari.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia_1_din_18.03.2020_a_cse_a_rm_cu_modificari.pdf)
- 36 Виктор Готишанн и Наталья Ионел, “Почему доступ к информации все еще является проблемой в Молдове: Media Forward, №10,” *Freedom House*, март 2020 г., [https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/Ionel\\_and\\_Gotizan\\_FINAL\\_EN.pdf](https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/Ionel_and_Gotizan_FINAL_EN.pdf)
- 37 “Чрезвычайное положение в Республике Молдова,” *CSO Meter*, 25 Марта 2020 г., <https://csometer.info/state-of-emergency-in-the-republic-of-moldova/>;



- Надежда Копту, "СИБ блокирует 52 сайта из-за фейков о коронавирусе. О каких ресурсах идет речь?" *Newsmaker*, 20 марта 2020 г., <https://www.newsmaker.md/rus/novosti/sib-zablokiruet-52-sajta-iz-za-fejkov-o-koronaviruse-o-kakikh-resursakh-idet-rech/>
- 38 Драгош Викал, "În Atenția Furnizorilor de Servicii Media Audiovizuale din Jurisdicția Republicii Moldova (Вниманию представителей аудиовизуальных средств массовой информации Республики Молдова)," *Audiovisual Council*, 25 марта 2020 г., <http://audiovizual.md/news/n-aten-ia-furnizorilor-de-servicii-media-audiovizuale-din-jurisdic-ia-republicii-moldova?fbclid=IwAR2XJCyrXRpTCzvl6-5TQ08Uk7gJ2-Jsm304dFxm-p-zU8YXml1dwgrjpu08>
- 39 Балан и Стегний, "Пандемия КОВИД-2019: выводы для свободы средств массовой информации Молдовы."
- 40 "De la 15, la 45 de zile. Accesul la informație, „în carantină” în Moldova și în alte state (От 15 до 45 дней. Доступ к информации «на карантине» в Молдове и других странах)", *Центр независимой журналистики*, 10 апреля 2020, <http://media-azi.md/ro/stiri/de-la-15-la-45-de-zile-accesul-la-informa%C8%9Bie-%E2%80%9E%C3%AEn-carantin%C4%83%E2%80%9D-%C3%AEn-moldova-%C8%99i-%C3%AEn-alte-state-0>
- 41 Балан и Стегний, "Пандемия КОВИД-2019: выводы для свободы средств массовой информации Молдовы", стр. 2
- 42 См. там же, стр. 2-4
- 43 "Решение № 55 парламента Республики Молдова относительно чрезвычайного положения", 17 марта 2020 г., [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120817&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro)
- 44 Jean Morange, «La liberté d'expression (Свобода слова),» Bruylant, Брюссель, 2009, стр. 185; Valentina Cuccia, "Libertà di Espressione e Identità Collettive (Свобода самовыражения и коллективная идентичность)," G. Giappichelli Editore, Турин 2007, стр. 89; Европейский суд по правам человека, "Дело Ассоциации Ekin против Франции," <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59603>
- 45 "Коронавирус," *Государственная канцелярия, правительство Республики Молдова*, <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/coronavirus>
- 46 Андрей Лутенко и Андрей Чеботарь, "Restrictii și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii (Ограничения и штрафы в связи с пандемией: почему власти не общаются с гражданским населением)," *Центр политик и реформ*, 5 мая 2020 г., <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>
- 47 Портал, предназначенный для обеспечения гражданам легкого и унифицированного доступа к данным из реестров государственных учреждений и электронных служб; <https://mcabinet.gov.md/ro>

## ОБ АВТОРЕ

Раду Мырза является экспертом по конституционному праву и по правам человека. Он имеет степень бакалавра и магистра права Болонского университета, и степень доктора философии в области европейского и международного права Веронского университета. Сфера его интересов включает консолидацию демократии в Восточной Европе, СМИ и свободу выражения мнений, электронную демократию и цифровые права.



Серия аналитических обзоров «Justice First» является подарком правительства США, финансируемая Бюро Госдепартамента США по борьбе с международным оборотом наркотических веществ и правоохранительной деятельности в рамках проекта «Мобилизация гражданского общества в поддержку честности и неподкупности судебной системы в Республике Молдова» и осуществляемая Freedom House. Мнения, выводы и заключения, изложенные в данном документе, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения правительства США или Freedom House.



Freedom House — некоммерческая, непартийная организация, которая поддерживает демократические перемены, следит за соблюдением свобод и выступает за демократию и права человека.

1850 M Street NW,  
11th Floor  
Washington,  
DC 20036

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)  
[Facebook.com/FreedomHouseDC](https://www.facebook.com/FreedomHouseDC)  
[info@freedomhouse.org](mailto:info@freedomhouse.org)