

ПОЗИЦИОННАЯ ЗАПИСКА

о мерах, предлагаемых Правительством для предотвращения чрезмерного вознаграждения в публичных организациях

Позиция Гражданского движения «Construim Încredere»

Гражданское движение «Construim Încredere» поддерживает меры Правительства по ограничению необоснованно высоких вознаграждений, однако считает, что они направлены на устранение последствий, а не основной причины проблемы. Чрезмерное вознаграждение является следствием непрозрачных процедур отбора и недостатков корпоративного управления. Реформа должна быть дополнена правилами, регулирующими назначения на основе профессиональных заслуг, независимый аудит, прозрачность и ответственность руководства публичных организаций.

1. Контекст и общественная значимость

31 июля 2026 года Правительство опубликовало документ о намерениях, основанный на анализе вознаграждений в 125 органах власти, учреждениях и публичных предприятиях, в которых работают около 40 000 человек. Согласно представленным данным, 439 человек получали ежемесячное чистое вознаграждение свыше 50 000 леев, а 152 человека — свыше 80 000 леев. В то же время 85,8% работников, включённых в анализ, получали менее 20 000 леев после уплаты налогов.

Случаи чрезмерного вознаграждения в значительной степени сконцентрированы в отдельных организациях. Из 439 должностей 180 приходятся на четыре независимых регулирующих органа, 130 — на государственные предприятия, 51 — на общества с публичным капиталом, 47 — на публичные учреждения и 31 — на подразделения по реализации проектов. На Национальный банк Молдовы и MOLDATSA вместе приходится 226 должностей, то есть более половины от общего количества. Таким образом, значительная часть проблемы сосредоточена в организациях, в отношении которых Правительство не может вмешиваться посредством административного акта, что переносит существенную часть ответственности на Парламент и руководящие органы этих учреждений.

Эти данные подтверждают, что проблема носит концентрированный характер и должна решаться дифференцированно. Чрезмерность возникает тогда, когда вознаграждение невозможно обосновать сложностью должности, уровнем ответственности, результативностью и добропорядочностью либо когда оно устанавливается самим получателем, прямо или косвенно, без независимого контроля.

2. Меры, которые поддерживает Движение

- проверка приблизительно 100 крупнейших пакетов вознаграждения и приостановление на период проверки выплаты новых премий по должностям, вознаграждение по которым превышает эквивалент трёх средних заработных плат по экономике;
- публикация единого и сопоставимого каталога должностей, диапазонов оплаты труда и всех составляющих вознаграждения;
- периодическая отчётность о финансовых и операционных результатах, увязанная с вознаграждением руководства;
- запрет администраторам и исполнительным должностным лицам самостоятельно устанавливать или утверждать собственное вознаграждение;
- применение предельных значений ко всему пакету льгот и выплат, чтобы предотвратить обход ограничений посредством премий, надбавок или косвенных преимуществ;
- установление целей и показателей до начала оцениваемого периода;
- введение механизмов невыплаты, отсрочки выплаты и возврата необоснованных бонусов;
- ограничение совмещения мандатов и дополнительных вознаграждений, предоставляемых представителям государства;
- контроль, основанный на оценке рисков, возврат незаконно выплаченных сумм и привлечение к ответственности лиц, утвердивших такие выплаты.

Эти меры соответствуют европейскому курсу и принципам ОЭСР: государство должно иметь возможность предлагать конкурентоспособное вознаграждение за реальные профессиональные компетенции, однако каждая выплата должна быть прозрачной, соразмерной и подтверждаться проверяемыми результатами.

3. Пробелы и риски, которые необходимо устранить

3.1. Основная проблема заключается в отборе и назначении руководства, а не только в размере заработной платы

Пакет Правительства регулирует размер и порядок выплаты вознаграждения, однако не затрагивает решение, лежащее в основе большинства проблем корпоративного управления: кто назначается, кем, на основании каких критериев и с каким обоснованием. Объявленные меры не регулируют проведение конкурсов, профили компетенций, состав конкурсных комиссий, публикацию результатов оценивания, обоснование назначения или право на обжалование.

Правительство предлагает сократить состав советов до трёх членов, ликвидировать советы в небольших организациях и упразднить ревизионные комиссии. Чем меньшее количество лиц осуществляет контроль, тем большее значение приобретают компетентность и

независимость назначенных членов. Совет с ограниченным составом, сформированный непрозрачным образом, не гарантирует более эффективного надзора.

Принципы ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями, пересмотренные в 2024 году, предусматривают прозрачные процедуры выдвижения кандидатов, основанные на профессиональных заслугах. В том числе государственные служащие могут назначаться в советы только на основании критериев профессионального соответствия. Доклад Европейской комиссии от 4 ноября 2025 года также подчёркивает необходимость укрепления институционального потенциала и независимого надзора.

Реформа процедур отбора должна стать центральным элементом пакета: обязательные конкурсы; предварительная публикация профилей компетенций; конкурсные комиссии, большинство членов которых независимо от учредителя; публикация баллов и обоснования решения; право на обжалование; строгое ограничение временных назначений. Снижение вознаграждения лицу, отобранному непрозрачным способом, не решает проблему корпоративного управления. Меритократия должна начинаться с назначения, а не только с оценки размера заработной платы.

3.2. Сокращение состава советов не гарантирует их профессионализацию

Ограничение состава советов максимум тремя членами, с возможностью увеличения до пяти в обоснованных случаях, может сократить расходы, однако создаёт риск снижения качества надзора за крупными и стратегически важными предприятиями. Даже совет из пяти членов может быть не в состоянии одновременно обеспечить финансовую, юридическую и отраслевую экспертизу, реальное представительство независимых членов, а также эффективную работу комитетов по аудиту и вознаграждениям.

Кроме того, исключение для «обоснованных случаев» остаётся неопределённым: без чётких законодательных критериев оно может применяться произвольно именно в тех организациях, где ставки наиболее высоки. Определяющим критерием должны быть сложность и риски организации, а не единая числовая формула.

3.3. Ликвидация советов в небольших организациях может привести к чрезмерной концентрации полномочий у учредителя

Правительство предусматривает, что в таких случаях надзор будет осуществляться учредителем при обязательной отчётности и аудите. С точки зрения намерения такая гарантия является обоснованной, однако предложенное решение недостаточно детализировано.

Если учредитель назначает администратора, устанавливает цели, утверждает вознаграждение и оценивает результаты, система контроля становится уязвимой для административного или политического влияния. Ликвидация совета допустима только в

том случае, если она компенсируется обязательным независимым аудитом, стандартизированной публичной отчётностью, чётким разграничением ответственности и эффективным внешним контролем. При этом внешний аудитор должен отбираться на конкурсной основе и отчитываться перед учредителем и общественностью, а не перед администратором.

3.4. Ликвидация ревизионных комиссий создаёт пробел в системе контроля, который необходимо компенсировать

Правительство предлагает упразднить ревизионные комиссии на том основании, что они не обеспечили эффективного контроля. Этот вывод обоснован, однако последствия такого решения не являются нейтральными: в организациях, находящихся ниже установленных порогов, где одновременно будут ликвидированы и советы, исчезнут сразу два уровня контроля, а надзор останется исключительно за учредителем.

Ликвидация ревизионных комиссий оправдана только в том случае, если она сопровождается обязательным и публичным внешним аудитом, функционирующим комитетом по аудиту там, где совет сохраняется, и внутренним аудитом, непосредственно подотчётным учредителю. В противном случае мера сократит бюрократию, но одновременно уменьшит возможности выявления злоупотреблений.

Тот факт, что институциональный механизм функционирует ненадлежащим образом, сам по себе не является достаточным основанием для его ликвидации. До принятия решения об упразднении необходимо проанализировать возможность его реформирования и повышения эффективности.

3.5. Аналитическую базу необходимо расширить

Хотя данные о заработных платах охватывают 125 организаций, выводы о связи вознаграждения с результативностью основаны на анализе только шести управленческих контрактов. Необходимо опубликовать методологию формирования выборки, расширить её и сопоставить вознаграждения с финансовыми, операционными результатами и качеством предоставления публичных услуг, включая выводы аудиторских проверок.

3.6. Понятие «чрезмерное вознаграждение» требует объективной методологии

Порог в размере трёх средних заработных плат по экономике, используемый Правительством, является временным основанием для начала проверки, а не определением чрезмерного вознаграждения. Это различие должно быть прямо закреплено в нормативных актах.

Единый порог, привязанный к средней заработной плате, не может учитывать разнообразие организаций и не должен на практике превращаться в постоянный стандарт

оценки. Методология должна учитывать размер организации, оборот, количество работников, коммерческий или монопольный характер деятельности, управляемые риски, финансовую ответственность, дефицитность компетенций, достигнутые результаты и соотношение между вознаграждением руководства и медианной заработной платой в организации.

3.7. Независимость регулирующих органов должна быть защищена

Требования прозрачности и ответственности должны распространяться и на автономные органы, однако посредством механизмов, совместимых с их законодательно установленной независимостью. Контроль за вознаграждением должен осуществляться посредством закона, аудита и парламентского надзора, без административного вмешательства, способного повлиять на самостоятельность принимаемых решений или способность привлекать квалифицированных специалистов.

4. Соответствие европейским стандартам

С точки зрения критериев вступления в Европейский союз предложенный пакет представляет собой полезный первоначальный шаг в направлении повышения прозрачности и увязки вознаграждения с результативностью, однако не является завершённой реформой.

В Докладе Европейской комиссии по Республике Молдова за 2025 год отмечается, что законодательство в области корпоративного управления и отчётности компаний лишь частично согласовано с *acquis* Европейского союза, и указывается на необходимость укрепления прозрачности, институционального потенциала и независимого надзора.

В свою очередь, оценки SIGMA/ОЭСР в области публичного управления выявили серьёзные недостатки аудита государственных предприятий, а Счётная палата установила в 2026 году, что только 11 из 147 предприятий с государственным капиталом публикуют отчёты внешнего аудита, несмотря на установленную законом обязанность.

В этих условиях прогресс будет оцениваться не по факту объявления предельных уровней вознаграждения, а по качеству нормативных актов, независимости процедур отбора, открытости данных, эффективности аудита и последовательному применению санкций.

5. Требования Гражданского движения «Construim încredere»

1. Назначения на основе профессиональных заслуг как приоритет реформы

Обязательные конкурсы для администраторов и членов советов; публикация профиля компетенций до начала конкурса; конкурсные комиссии, большинство членов которых независимо от учредителя; профессиональные критерии; публикация баллов и

обоснования решения; право на обжалование; чёткие правила несовместимости и запрет на длительные временные назначения.

В крупных и стратегически важных организациях должна быть обеспечена реальная доля независимых членов, защищённых от политического влияния.

2. Проверка, возврат средств и ответственность

Публикация результатов проверки приблизительно 100 пакетов вознаграждения и ретроспективная проверка необоснованных выплат. Проведение проверок и расследований, а в случаях подтверждения незаконных выплат — возврат средств и привлечение к ответственности лиц, утвердивших такие выплаты.

3. Дифференцированная методология вознаграждения

Критерии должны основываться на уровне ответственности, сложности и рисках организации, состоянии рынка профессиональных компетенций и проверяемых результатах. Должно быть чётко разграничено временное пороговое значение, запускающее проверку, и постоянные критерии оценки.

4. Полная прозрачность вознаграждения

Публикация вознаграждения высшего руководства и всех связанных с должностью льгот и преимуществ в сопоставимом формате и в пределах, обоснованных требованиями защиты персональных данных.

5. Внешний аудит и консолидированная отчётность

Обязательный независимый внешний аудит с публикацией финансовой отчётности, аудиторского заключения и плана устранения выявленных недостатков; санкции за непубликацию; ежегодный консолидированный отчёт о результатах деятельности государственных предприятий, представляемый Парламенту и общественности.

6. Формирование советов с учётом рисков и компенсирующие механизмы контроля

Определение количества членов совета в зависимости от сложности, рисков и значимости организации; установление законом критериев применения исключений. Там, где советы или ревизионные комиссии ликвидируются, должен быть обеспечен эквивалентный уровень контроля посредством обязательного внешнего аудита и эффективно функционирующего внутреннего аудита.

7. Предварительно установленные цели и независимая проверка результатов

Необходимо принять единую политику государственной собственности, определяющую назначение, цели и обязанности учредителя в отношении каждой организации, а также показатели эффективности, которые должны утверждаться и публиковаться до начала оцениваемого периода с независимой проверкой достигнутых результатов.

Работа администраторов и членов советов должна ежегодно оцениваться на основании показателей, утверждённых заранее, а результаты оценки должны публиковаться.

8. Равнозначный механизм для независимых органов

Парламент должен установить адаптированные к правовому статусу независимых органов обязанности по обеспечению прозрачности, отчётности о результативности и обоснованию вознаграждения. Именно в этих органах сконцентрирована значительная часть должностей, охваченных предлагаемыми мерами, в то время как Правительство не может вмешиваться в их деятельность посредством административного акта.

Мы требуем, чтобы каждая из этих мер прошла реальные публичные консультации продолжительностью не менее 30 дней, с публикацией оценки воздействия, методологии, агрегированных данных и полученных предложений, включая обоснование отклонения отдельных предложений.

Для каждой меры должны быть установлены сроки, ответственные учреждения и показатели реализации с регулярной публичной отчётностью.

Мы призываем Правительство и Парламент преобразовать документ о намерениях в последовательную реформу публичного управления. Каждый лей, выплаченный из публичных ресурсов, должен быть обоснован профессиональной компетентностью, уровнем ответственности и результатами, а каждое решение о вознаграждении должно подлежать проверке и обжалованию, если оно не соответствует общественным интересам.

Заключение

Гражданское движение «Construim Încredere» поддерживает решительные меры против необоснованных вознаграждений, однако подчёркивает, что проблема не может быть сведена исключительно к размеру заработных плат.

Общественное доверие невозможно восстановить только посредством установления предельных значений. Для этого необходимы назначения на основе профессиональных заслуг, заранее установленные цели, независимый контроль, аудит, прозрачность и ответственность.

Подлинная реформа заключается не только в ограничении высоких заработных плат, но и в создании системы, в которой публичные должности занимаются на основании профессиональных заслуг, результаты деятельности оцениваются объективно, а использование публичных средств может быть проверено и обосновано в любой момент.