



## **EXPERT-GRUP и ADEPT**

### **Авторы:**

**Валериу Прохницкий  
Александру Опруненко**

**Игорь Боцан  
Юрие Готишан**

## **EUROMONITOR**

№1 , февраль 2006

**План действий Европейский союз – Республика Молдова:  
Оценка достижений в 2005 году**

(предварительный вариант)

*Доклад выходит при финансовой поддержке  
Департамента по международному сотрудничеству Великобритании (DFID)*

*в рамках проекта*

*План действий Европейский союз – Республика Молдова:  
документ, доступный для общественности*

*подготовленный Ассоциацией активной демократии  
ADEPT и EXPERT-GRUP*

**Примечание:** Авторы подготовили этот доклад с глубокой верой в необходимости этого труда и преследуя благие цели. Только авторы ответственны за содержащиеся в нем утверждения и выводы, которые не обязательно разделяют Департамент по международному сотрудничеству Великобритании (DFID), Правительство Республики Молдова или другие институты, упомянутые в докладе.

**Содержание:**

АББРЕВИАТУРЫ И АКРОНИМЫ .....	5
КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ.....	6
О ПОЛИТИКЕ СОСЕДСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....	12
О ПЛАНЕ ДЕЙСТВИЙ МОЛДОВА-ЕС.....	14
МЕТОДОЛОГИЯ.....	16
<u>1. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ .....</u>	<u>18</u>
<u>2. ПРИДНЕСТРОВСКИЙ КОНФЛИКТ.....</u>	<u>33</u>
<u>3. КОНСОЛИДАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА .....</u>	<u>43</u>
<u>4. ЮСТИЦИЯ.....</u>	<u>51</u>
<u>5. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ.....</u>	<u>57</u>
<u>6. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ.....</u>	<u>66</u>
<u>7. РЕГУЛИРУЮЩИЕ РЕФОРМЫ.....</u>	<u>70</u>
<u>8. КОНТРОЛЬ ГРАНИЦЫ.....</u>	<u>73</u>
<u>9. БОРЬБА С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ.....</u>	<u>76</u>
<u>10. МЕНЕДЖМЕНТ МИГРАЦИИ.....</u>	<u>82</u>
О ПРОЕКТЕ И ОРГАНИЗАЦИЯХ.....	85
БИБЛИОГРАФИЯ И ИСТОЧНИКИ.....	86

**Перечень монитруемых сеток:**

---

## **АББРЕВИАТУРЫ И АКРОНИМЫ**

---

- МАР – Международное агентство развития;
- СПС – Соглашение о партнерстве и сотрудничестве;
- ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы;
- БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека;
- МБРР – Международный банк реконструкции и развития;
- НБМ – Национальный банк Молдовы;
- НБМИ – Национальное бюро по миграции;
- НБС – Национальное бюро по статистике Республики Молдовы;
- КС – Конституционный суд;
- ЕК – Европейская комиссия;
- ЦИК – Центральная избирательная комиссия;
- ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека;
- СЕ – Совет Европы;
- КМРВСЕ – Конгресс местных и региональных властей Совета Европы;
- СНГ – Содружество Независимых Государств;
- ВСП – Высшая судебная палата;
- МВД – Министерство внутренних дел;
- МИР – Министерство информационного развития;
- MDL – молдавский лей;
- МОМ – Международная организация по миграции;
- ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе;
- РСЕСЕ – Процесс сотрудничества в Юго-Восточной Европе;
- ЕПС – Европейская политика соседства;
- ПУПФ – Процесс управления публичными финансами;
- PRGF – *анг. Poverty Reduction and Growth Facility*, Механизм сокращения бедности и экономического роста;
- ПСЮВЕ – Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы;
- РМ – Республика Молдова;
- SBGC – Исследование бюджета домашних хозяйств;
- СЭРСУБ – Стратегия экономического роста и сокращения уровня бедности;
- ЕС – Европейский союз;
- USD – доллар США;

---

## **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ**

---

**Доклад предлагает вашему вниманию мониторинг хода выполнения Плана действий Европейский союз – Республика Молдова в 2005 году. Рассмотрены 10 направлений, включенных в План как приоритетные.**

В области **демократических институтов** главные достижения являются, в основном, следствием «политического партнерства», осуществленного формированиями, которые присутствуют в законодательном форуме.

*Парламентские выборы, прошедшие в марте 2005 года, расценены международными наблюдателями как соответствующие, в общих чертах, большинству рекомендаций ОБСЕ, стандартам Совета Европы и другим международным обязательствам, относящимся к выборам. Тем не менее, властям не удалось выполнить ряд задач, обязательных для подлинно состязательного процесса (условия проведения предвыборной кампании, доступ к средствам массовой информации), что однозначно указывает на необходимость изменения законодательства о выборах в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии и ОБСЕ.*

Несмотря на то, что *Программа деятельности Правительства: «Модернизация страны – благосостояние народа»* провозглашает европейскую интеграцию и осуществление Плана действий Европейский союз – Республика Молдова приоритетными направлениями внешнеполитического курса страны, четко определенной программы *официально не было принято.*

В контексте «политического партнерства» как предпосылка создания рамок, благоприятных для *стабильности и консолидации демократических институтов*, Парламент внес важные изменения в ряд законодательных актов: о Службе информации и безопасности (СИБ), о Счетной палате, в Кодекс о выборах. Поспешность, с которой были разработаны и приняты эти законы, оправдана необходимостью подтверждения действенности «политического партнерства», однако этот факт сказался на качестве соответствующих законов. С другой стороны, проект Кодекса о телерадиоорганизации был внесен на рассмотрение Парламента, но, вопреки повышенному интересу к себе, документ не был предан гласности. В ноябре 2005 года Парламент утвердил Календарный план законодательных действий в соответствии с резолюцией и рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств со стороны стран-членов Совета Европы. Упущения в этой области надлежит устранить до середины 2006 года с тем, чтобы затем можно было ходатайствовать о снятии мониторинга СЕ с Республики Молдова.

В области прав человека был предпринят ряд действий: *отмена смертной казни в любых обстоятельствах*; Парламент внес в Уголовный кодекс новую статью, которая предусматривает меры пресечения за *пытки*; Республика Молдова присоединилась к Факультативному протоколу Конвенции *об устранении всех форм дискриминации женщин*; Парламент принял органический закон *об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин*; в декабре 2005 года был принят в первом чтении новый проект закона *о культурах*. Был разработан проект закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, согласно которому гражданам Республики Молдова будет предоставлено право оспаривать решения Высшей судебной палаты в Конституционном

суде в качестве последней национальной апелляции перед обращением в Европейский суд по правам человека. Учитывая существующие недостатки в системе правосудия, оппозиция заблокировала эту инициативу. Таким образом, *несовершенство судебной системы порождает недоверие и в конечном итоге подрывает инициативы, которые, в принципе, заслуживают поддержки.*

Впервые Парламент принял *законодательную программу на 2005-2009 гг, в основу которой лежат национальные стратегии и программы в различных областях*, в том числе План действий ЕС – РМ; на молдавское Правительство возложена задача обеспечить в приоритетном порядке реализацию этой законодательной программы.

В 2005 году принят ряд документов, призванных улучшить взаимодействие органов власти с гражданским обществом. Несмотря на то, что новый подход к партнерству между органами власти и гражданским обществом проявился в более активном привлечении общественных организаций к разработке некоторых документов стратегического характера для Республики Молдова, тем не менее, практическое применение механизмов взаимодействия затруднено.

***Приднестровской проблематике*** в Плате действий отведено одно из центральных мест. Начало 2005 года было многообещающим, учитывая формальные обязательства Украины, представившей свой план урегулирования конфликта.

В июне Парламент Республики Молдова принял *Декларацию* о предложенном Украиной плане приднестровского урегулирования и два обращения к *международной общественности* о критериях демократизации, принципах и условиях демилитаризации приднестровского региона Республики Молдова. Впоследствии, 22 июля, Парламент принял и *Закон об основных положениях особого правового статуса приднестровского региона*. Во исполнении этого закона 30 июля парламент принял в срочном порядке два постановления: 1) О подтверждении основных гарантий для населения Приднестровья; и 2) Об упорядочении грузопотоков, которые составляют предмет внешнеторговой деятельности Приднестровья.

Европейский союз открыл постоянное представительство в Республике Молдова, был допущен к переговорному процессу в качестве наблюдателя, а 30 ноября открыл *Миссию по оказанию помощи* на молдавско-украинской границе. Эта миссия призвана осуществлять мониторинг деятельности таможенных служб по противодействию контрабанде, нелегальной торговле и другим нарушениям на молдавско-украинской границе, в том числе на ее приднестровском участке.

*Переговорный процесс был возобновлен в новом формате „5+2”, в котором наравне с ЕС статус наблюдателя был предоставлен и США. В этом формате состоялись три раунда переговоров, но ни один не увенчался существенными результатами. Между тем ситуация в зоне безопасности несколько раз становилась взрывоопасной в связи с инцидентами, которые никак нельзя считать минорными.*

*Зависимость приднестровского урегулирования от внешних факторов* сполна проявилась в 2005 году. Вопреки изменившемуся формату и более широкому участию, никакого прогресса в урегулировании конфликта как такового до-

стичь не удалось. Благодаря поддержке со стороны Российской Федерации, приднестровские власти проявили высокий уровень приспособления к новым условиям. Эта адаптация подпитывается другим определяющим моментом – поведением Украины, которая неоднократно игнорирует трехсторонние договоренности Республика Молдова- Украина -Европейский союз, а также двухсторонние соглашения с Молдовой по поводу таможенных документов, на основании которых приднестровские хозяйствующие субъекты могут осуществлять импортно-экспортные операции. В основу позиции России лежит критика в адрес Республики Молдова по поводу одностороннего характера действий по приднестровскому урегулированию.

*Совещание министров иностранных дел ОБСЕ*, состоявшееся 5-6 декабря в Любляне, выявило консолидированный подход со стороны ЕС, США и большинства стран ОБСЕ к проблемам, связанным с урегулированием конфликта. С другой стороны, отклонение Российской Федерацией пункта об отсутствии прогресса в процессе вывода российских войск и вооружения из приднестровского региона Республики Молдова привело к тому, что третий год подряд министерское заседание ОБСЕ завершается без принятия Итоговой политической декларации.

В 2001-2004 гг. ситуация в области **реформирования публичной администрации** развивалась противоречиво, что вызвало критические замечания со стороны европейских специализированных институтов. В первой половине 2005 года реформа началась с переименования центральных органов власти, объединения в рамках министерств ряда независимых департаментов и сокращения численности персонала – эти меры не были подкреплены необходимой предварительной экспертизой и не были осуществлены в условиях гласности.

30 декабря 2005 года Правительство приняло Постановление №1402 об утверждении *Стратегии реформирования центральной публичной власти в Республике Молдова*, в соответствии с которым заинтересованным сторонам предлагалось принять участие в реализации этого плана мер.

В разделе реформы *системы местной публичной администрации* следует отметить, что в 2005 году ситуация не изменилась. Кабинет министров выступил с идеей создания Министерства местной публичной администрации, сославшись на рекомендации ряда специализированных международных институтов. Манера, в которой был предложен этот проект, а также его качество вызвали критику со стороны парламентской оппозиции и общественности. Этот пример яркое свидетельство тому, что *принятию многих проектов и стратегий, национальных и отраслевых планов, важнейших решений* не всегда предшествует глубокое изучение проблемы, реальная оценка финансовых, материальных и человеческих ресурсов, необходимых для их адекватной реализации.

*Политизация публичной администрации* сохраняется, а проводимая по вертикали политика содержит элементы протекционизма, в том числе по политическим критериям.

Система **правосудия** стала предметом законодательных изменений, проведенных, в основном, по настоянию оппозиции в рамках «политического партнерства». В соответствии с этими изменениями, Президенту страны и Парламенту придется в определенные сроки аргументировать отказ назначить в должности кандидатов или судей исключительно обоснованными мотивами не-



соответствия, нарушениями законодательства или нарушениями процедуры отбора и выдвижения.

Пересмотр Закона о Высшем совете магистратуры (ВСМ) повлек изменение порядка формирования ВСМ и определил новую процедуру избрания большинства членов Совета (из числа судей, на Общем собрании судей).

*Положительные эффекты* изменений пока еще не проявились, система правосудия по-прежнему переживает кризис. Этот вывод подтверждает ряд фактов: большой процент невыполненных судебных решений; результаты недавних парламентских проверок; растущее количество обращений в Европейский суд по правам человека; низкий уровень доверия населения к органам правосудия, отмеченный в рамках социологических опросов, и т.д.

В разделе **экономическое и социальное развитие** Молдова добилась некоторых довольно значительных результатов. В 2005 году экономический рост усилился при одновременном увеличении объемов инвестиций. Однако для устойчивого роста необходимо сохранение высокого уровня инвестиций на протяжении нескольких лет на фоне географического расширения роста, который в настоящий момент поляризуется в муниципии Кишинэу. Показатели уровня бедности в 2000-2004 гг. значительно улучшились, но, по нашим оценкам, в 2005 году в этом плане отмечена стагнация. С другой стороны, показатели бедности в сельской местности немного обострились в 2004 году по сравнению с 2003 годом. Неравенство доходов по-прежнему ярко выражено и обусловлено ограниченными экономическими возможностями в селах и маленьких городах страны.

Определенный прогресс достигнут во взаимоотношениях с международными финансовыми организациями, как одно из основных условий в Плане действий Республика Молдова – Европейский союз. В рамках своей новой региональной стратегии Всемирный банк развернул ряд важных секториальных проектов, в частности, в области кадастра и менеджмента публичных финансов. В Молдове побывало несколько миссий Международного валютного фонда, которые провели общие дискуссии как в рамках IV статьи, так и – в порядке предварительных переговоров - по новому меморандуму экономической политики с Правительством и Национальным банком Молдовы. У Республики Молдова есть реальные шансы подписать этот меморандум до конца 2006 года. Предоставленные МВФ ресурсы могут оказаться крайне полезными для НБМ, которому в 2006 году придется действовать в условиях крупного дефицита текущего счета и противостоять другим неблагоприятным условиям.

В 2005 году *проводилась осторожная налоговая и денежная политика*, что обеспечило удовлетворительный уровень макроэкономической стабильности. Усилия НБМ по обузданию инфляции поддерживала и налоговая политика Правительства, которому удалось избежать бюджетных дефицитов и сократить немного внешний долг на фоне незначительного роста внутреннего долга.

Кабинет министров разработал Среднесрочные рамочные расходы на 2006-2008 гг. Это уже третья попытка планирования налоговых рамок на среднесрочный период и тем самым выполнена одна из задач Плана действий. Правительству удалось свести государственный бюджет, местные бюджеты, бюджет социального страхования и внебюджетные фонды в национальный публичный бюджет – другая задача Плана. В соответствии с положениями Плана дей-

ствий, публичные бюджеты основаны на осторожные макроэкономические прогнозы, совместимые с СЭРСУБ. Первостепенной проблемой в этой области по-прежнему является низкий уровень транспарентности в использовании публичных финансов, управлении государственными компаниями и в процессе приватизации.

В 2005 году **внешнеторговая деятельность** Молдовы по-прежнему отличалась узким спектром экспорта, а в импорте преобладали нефтепродукты. С точки зрения торговых отношений с ЕС, 2005 год завершился предоставлением Молдове нового режима – системы общих торговых преференций *GSP Plus*. Это очень важное достижение в плане торговых обменом между Молдовой и странами ЕС. Молдове предоставлен второй уровень торговых преференций, который предусматривает беспошлинный экспорт широкой гаммы товаров в ЕС. С другой стороны, под действие этой системы не подпадает ряд товаров, в частности, сахар, вино и алкогольные напитки, мясопродукты, консервная продукция, которые преобладают в молдавском экспорте. А это значит, что от новой системы торговых преференций не следует ждать каких-то коренных преобразований. Молдова выразила намерение получить в отношениях с Евросоюзом автономные торговые преференции, аналогичные предоставленным западно-балканским странам.

В 2005 году **регуляторная реформа** занимала ведущее место в экономической политике Правительства. Эта реформы нашла отражение в знаменитом *Законе о мерах по оптимизации нормативных рамок, регламентирующих предпринимательскую деятельность*, который вступил в силу 7 февраля 2005 и известен широкой общественности как «закон гильотины». Разработчики закона поставили задачу пересмотреть существующие нормативные рамки и отменить регламентации, не соответствующие закону и препятствующие развитию деловой среды. Как отмечают эксперты, результаты закона не оправдали ожиданий, так как вместо сокращения количества нормативных актов реформа свелась, по сути, к их классификации и легализации.

Как и в предыдущие годы, *процесс приватизации находился в застое*, а разгосударствление нескольких объектов государственной собственности произошло в условиях минимальной транспарентности..

*Борьбы с коррупцией* усилилась, но по-прежнему остается актуальным ее использование в качестве инструмента расправы с политическими оппонентами.

План действий предусматривает в качестве приоритетным направлением и **контроль границы**. В 2005 году был разработан проект закона о пограничной службе, призванный подогнать существующую практику под европейские нормы, но его принятие запаздывает. Пограничная служба подписала соглашения о сотрудничестве с аналогичными структурами других стран. Было положено начало работы над стратегией обучения и подготовки в сфере менеджмента государственной границы, в том числе с целью расширения знаний в области стандартов и регламентов, действующих в Шенген-зоне. Принятие и эффективное применение этой стратегии запаздывает.

**Борьба с организованной преступностью** – один из центральных приоритетов Плана действий с упором на противодействию торговле людьми. В этой связи в октябре 2005 года был принят *Закон о предотвращении и противо-*

*действию торговле людьми.* Последствия закона должны еще показать себя для того, чтобы их оценить.

Наконец, **менеджмент миграции** также фигурирует в Плане действий как приоритетное направление. Со стороны Молдовы требуется более эффективная оценка и более качественный мониторинг явления, усиление обмена информацией между специализированными национальными структурами, а также с иностранными службами. Крайне важным шагом в плане упрощения доступа и обмена информацией, необходимой для оценки и мониторинга этого явления, стало совершенствование информационной системы Национального бюро по миграции и электронной системы обмена информацией с другими государственными структурами. Внесен ряд законодательных изменений в целях адаптации национального законодательства к европейским стандартам. Подписаны соглашения об упрощении визовых режимов с Польшей и Литвой, продолжены переговоры на эту тему с рядом других стран. Однако недавно Правительство предложило расформировать Национальное бюро по миграции как центральный орган, подведомственный кабинету министров.

#### **Общие выводы сводятся к следующему:**

- достигнут умеренный прогресс в ряде приоритетных областей, предусмотренных Планом действий;
- прогресс в этих областях достигнут в основном благодаря политической воле, социальному консенсусу и внешним факторам;
- ограниченный прогресс или его отсутствие в различных областях объясняется краткосрочностью периода реализации (третья часть предусмотренного времени), недостаточными административными возможностями, инерцией в адаптации к новым условиям, созданным в процессе реализации Плана, и отсутствием необходимых экономических и финансовых ресурсов;
- отсутствие прогресса в ряде областей можно объяснить пока временными отклонениями или единичными факторами, а окончательные выводы будут сделаны в зависимости от дальнейшего развития событий и от того, насколько оперативно и эффективно сумеют власти исправить положение дел и устранить упущения;
- для упорядоченной и прогрессирующей реализации Плана действий необходимо принять Программу конкретных мер, дифференцированных по направлениям, согласованных и введенных в действие под строгим надзором властей и общественности;
- необходимо, чтобы ЕС более полно включился в процесс, предоставляя Правительству всю техническую, финансовую и политическую поддержку, необходимую для реализации столь комплексного документа, каковым является План действий.

## **О ПОЛИТИКЕ СОСЕДСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Самый широкий за историю Европейского союза вал расширения начался в 2004 году присоединением пяти центрально-европейских, трех прибалтийских и двух средиземноморских стран и завершится в 2007 году вступлением Румынии и Болгарии, как результат текущих и перспективных политико-географических изменений (возможное присоединение балканских стран и, вероятно, ряд приграничных стран станут «новыми соседями» ЕС. Для упорядочения отношений с этой гетерогенной группой стран ЕС разработал Европейскую политику соседства (ЕПС). Главным операционным инструментом ЕС стал План действий, подписанный с новыми соседями. В контексте этой политики ЕС поставил своей целью распространить выгоду европейского расширения и на соседей и предотвратить возникновение новых разделительных линий в Европе<sup>1</sup>. До настоящего момента планы подписаны с семью странами<sup>2</sup> и с другими пятью ведутся переговоры<sup>3</sup>.

**Европейская политика соседства разработана Евросоюзом с целью распространить и на лимитрофные страны выгоды своего расширения ...**

Европейскую политику соседства некоторые обозреватели рассматривают как компромиссное решение насущной дилеммы ЕС<sup>4</sup>. Эта дилемма вызвана тем, что ЕС должен предотвратить риск своего географического сверхрасширения до той точки, когда союз может оказаться нефункциональным, а также, с другой стороны, не допустить негативных последствий, которыми чревато исключение ряда стран из интеграционного процесса.

**... но у отдельных обозревателей есть некоторые оговорки ...**

Отдельные аналитики полагают, что цели политики соседства несколько туманны для того, чтобы стимулировать осуществление амбициозных проектов реформ в странах, на которые она, политика соседства, рассчитана<sup>5</sup>. Разумеется, степень воздействия ЕПС на лимитрофные страны в значительной степени будет зависеть от вклада ЕС в экономическое развитие этих стран – и именно здесь кроется пока больше мотивов для скептицизма, нежели для оптимизма. Есть опасения, что политика соседства продиктована нежеланием ЕС взять на себя каких-либо обязательств относительно интеграции ряда стран, таких, как Молдова или Украина. Некоторые дипломатические заявления, сделанные – либо поспешно, либо в обстоятельствах, связанных с выборами, либо в трудной политической конъюнктуре – представителями стран, составляющих «жесткое ядро» Евросоюза, только подпитывают эти опасения<sup>6</sup>.

Несмотря на это, ЕПС – это новый, более современный подход, который выходит за рамки традиционного сотрудничества ЕС с новыми странами-соседями. Реализация планов действий открывает перед странами-бенефициантами возможность углубленной интеграции по многочисленным направлениям и нарастающего участия в политике и программах сообщества. Среди этих направлений значатся воспитание, молодежная и образовательная политика, научно-ис-

<sup>1</sup> См. ЕК, 2005;

<sup>2</sup> Палестинская администрация, Иордания, Израиль, Молдова, Марок, Тунис и Украина.

<sup>3</sup> Армения, Азербайджан, Египет, Грузия и Ливан.

<sup>4</sup> См. Emerson, 2004;

<sup>5</sup> См. Milcher and Slay, 2005.

<sup>6</sup> В частности, на совещании по вопросам европейской интеграции, состоявшемся в Зальцбурге в январе 2006 года: премьер-министр Франции Доминик де Вилльпан заявил, что ряду стран, таких, как Молдова, Украина или Грузия не следует когда-либо рассчитывать на вступление в ЕС, <http://www.newsru.com/world/28jan2006/rashi.html>.

следовательская деятельность, технологическое развитие и инновации, политика в сфере культуры и аудиовизуала. ЕПС обещает техническую и финансовую помощь в гармонизации национальных политик и законодательных систем к европейским стандартам. Начиная с 2007 года, предусмотрено введение в действие инструмента европейского соседства и партнерства и предполагается увеличение финансовой помощи, улучшение приграничного сотрудничества и новые формы содействия в целях гармонизации законодательства.

Если соседние страны будут успешно выполнять приоритеты, установленные в планах действий, следующим шагом в процессе сближения с ЕС станет подписание Соглашений о соседстве с Евросоюзом. Страны-соседи надеются, что эти соглашения откроют перед ними четкие возможности более глубокой торговой интеграции и более широкого участия в проблемах Сообщества. Для Молдовы вполне реально получение такого соглашения, тем не менее, по нашему мнению, Молдову больше должно заинтересовать присоединение как первый этап к полной интеграции, чем сохранение или формализация статуса соседа.

ЕПС не предполагает предоставления членства странам-соседям, но и не исключает однозначно такой возможности. Планы действий, которые ЕС подписывает со своими новыми соседями, в значительной степени схожи, хотя касаются и специфичных проблем отдельных стран. Действия, которые надлежит реализовать в рамках этих планов, можно разделить на следующие категории:

- Политические реформы (укрепление демократии, прав человека и качественного правления);
- Экономические реформы (в том числе создание благоприятной среды для инвестиций и предпринимательства);
- Рыночные, торговые и регуляторные реформы (по этому разделу страны-партнеры надеются на поддержку ЕС в развитии их внешней торговли);
- Сотрудничество с ЕС в области правосудия, свободы и безопасности (включая судебную систему, эмиграцию и торговлю людьми, которые являются сверхактуальными проблемами и для Молдовы);
- Модернизация инфраструктуры (транспорт, энергия, коммуникации) и охрана окружающей среды;
- Межчеловеческие контакты (просвещение, культура, исследование и технологическое развитие, гражданское общество).

**Страны-партнеры ЕС возлагают большие надежды на будущие Соглашения о соседстве, ожидая более глубокой торговой интеграции и участия в политике Сообщества ...**

**... но для этого они должны провести в жизнь серьезные реформы**

Каждый План действий содержит список приоритетных мер, которых ЕС ждет в первую очередь от правительств стран-партнеров. В следующем разделе более детально описывается План действий Республика Молдова – Европейский союз.



## О ПЛАНЕ ДЕЙСТВИЙ МОЛДОВА-ЕС

План действий Европейский союз – Республика Молдова (в дальнейшем План действий или План) обсуждался в течение 2004 года и подписан 23 февраля 2005 года в Брюсселе в рамках Совета по сотрудничеству Молдова - Евросоюз. Переговорный процесс шел в условиях минимальной гласности и без участия широких слоев молдавского общества..

Есть мнения, согласно которым План отражает, скорее, предложение ЕС на данный момент, нежели приоритеты Молдовы. Вместе с тем, обязательства, которые взяла на себя Молдова, довольно серьезны. По сути, План представляет собой «конденсированную» версию Копенгагенских критериев, которые страны-кандидаты на присоединение должны были выполнить в течение примерно десяти лет. Тот факт, что предложение Европы не оправдало ожиданий Молдовы, обусловлен двумя факторами: 1) необходимостью осознания ЕС того, во что обойдется ему нынешнее расширение; и 2) отсутствие уверенности у ЕС по поводу незыблемости европейского вектора Молдовы. Ведь этот вектор сформировался, скорее, как результат определенных **политических обстоятельств**, а не как **политическая идея**. Молдове еще предстоит доказать, что приоритет европейской интеграции является действительно национальной стратегической задачей и никаких отклонений в этом смысле не будет в зависимости от изменения внутренней или внешней политической конъюнктуры.

Вопреки широко распространенному мнению в молдавском обществе, План действий **не подменяет** Соглашение о партнерства и сотрудничестве между Молдовой и Европейским союзом (СПС). Совет по сотрудничеству Молдова – Евросоюз, в рамках которого был подписан План действий, является органом, учрежденным СПС. Более того, как однозначно признают все стороны, подписавшие План, реализация Плана действий будет способствовать выполнению положений, оговоренных в СПС.

План действий – документ, о котором можно говорить, что он двойственен в положительном смысле слова. В документе не говорится точно и ясно о присоединении Молдовы к ЕС, но и не исключается такая перспектива. ЕС признает европейские устремления, но вместе с тем в документе однозначно отмечается, что на ближайшее будущее основой для сотрудничества между ЕС и Молдовой станет СПС. К положительному балансу следует отнести очень положительную оценку со стороны Евросоюза того факта, что правительство Молдовы поставило План действий в центре своих реформаторских стратегий<sup>7</sup>.

Считаем, что молдавская политическая элита и гражданское общество должны выделить из Плана действий несколько благоприятных моментов, которые необходимо капитализировать в дальнейшем:

**План действий Молдова-ЕС обсуждался без общественно о участия и в условиях минимальной гласности ...**

**... а Молдова не получила четких перспектив присоединения ...**

**Но двойственность может оказаться благоприятной, если удастся адекватно выполнить пакет реформ**

<sup>7</sup> СЕ, 22 noiembrie 2005;

- Расширение ЕС неминуемо приведет к обострению политической и экономической зависимости Молдовы от ЕС;
- Отношения между Молдовой и ЕС могут пойти дальше «партнерства» и проявиться в значительной экономической интеграции и углублении политического сотрудничества;
- В Плане действий признается наличие стратегического партнерства между Молдовой и ЕС, успешная реализация которого будет благоприятствовать становлению политических отношений;
- Природа будущих отношений будет зависеть от приверженности Молдовы общеевропейским ценностям и от способности страны эффективно выполнять приоритеты, установленные с общего согласия;
- Скорость, с которой стороны будут двигаться к следующему этапу отношений, полностью будет зависеть от усилий и успехов Молдовы в выполнении взятых на себя обязательств.

План подписан на сравнительно короткий период (3 года), из которых год уже прошел. В этой связи объективный мониторинг Плана имеет судьбоносное значение для проверки скорости и направления достигнутого Молдовой прогресса и для установления болезненных точек, которые могут задержать Молдову на ее европейском пути. Вместе с тем, обращаем внимание на тот факт, что на следующих этапах при обсуждении нового документа с ЕС молдавским переговорщикам следует учесть ряд моментов:

- Новый документ должен отражать условия, действия и показатели, сформулированные максимально точно и ясно;
- В условиях, когда точная формулировка невозможна, Молдова должна получить уверенность в том, что сможет толковать двойственную ситуацию в свою пользу;
- Представляется целесообразной четкая делимитация сферы действия документа от сферы действия других национальных стратегий (в частности, СЭРСУБ);
- Помимо мониторинга, ЕС должен и в других формах включиться в реализацию документа (в том числе с технической и финансовой помощью, соразмерной сложности Плана).

Последний элемент имеет особое значение, так как нынешний План действий глубоко асимметричен в отношении обязательств, которые взяла на себя Молдова, и обязательств ЕС. Несмотря на все внутренние проблемы, которые испытывает в настоящий момент Европейский союз, он, тем не менее, располагает более весомыми экономическими и политическими возможностями для того, чтобы помочь Молдове в успешной реализации Плана.

**Однако на будущее двойственность следует устранить одновременно с развитием отношений между Молдовой и ЕС**  
...

**... а помощь, оказанная Молдове Евросоюзом, должна быть соразмерной сложности задач**

## **МЕТОДОЛОГИЯ**

Доклады из этой серии, которые появятся в течение 2006 года, ставят своей целью независимый и объективный мониторинг хода выполнения Плана действий. Ежеквартально будет проводиться анализ мер, принятых и выполненных обеими сторонами, чьи подписи стоят под Планом действий: Правительством Республики Молдова и Европейским союзом.

План действий – обширный документ, состоящий из семи разделов, который предусматривает реализацию около 300 действий, более или менее точно определенных. Ввиду невозможности обеспечить мониторинг столь комплексного документа, составители данного доклада сконцентрировали свое внимание на ряде приоритетных действий, определенных даже в самом Плане (*Приоритетные направления действий*, в английском варианте *Priorities for Action*, стр. 3). Главными направлениями, в которых отмечен прогресс в реализации Плана действий, являются:

1. Демократические институты;
2. Взаимодействие в урегулировании приднестровского конфликта;
3. Укрепление административных возможностей;
4. Система правосудия;
5. Экономическое и социальное развитие;
6. Международная торговля;
7. Регуляторные реформы и деловой климат;
8. Контроль границы;
9. Борьба с организованной преступностью, в частности, с трафиком людей;
10. Менеджмент миграции.

Авторы попытались выявить наиболее значительные, по их мнению, достижения и неудачи. Однако это не исключает, что определенные сегменты остались вне их поля зрения. Для оценки прогресса авторы составили список качественных и количественных показателей по каждому направлению. В этом смысле были проконсультированы независимые эксперты в той или иной области. Количественные показатели авторы взяли из официальных источников статистической информации, а также из национальных и международных докладов. Качественные показатели выведены на основании оценок экспертов. Каждый показатель оценен по шкале от – 2 до + 2, согласно приведенной ниже таблице:

- 2 сильный регресс
- 1 умеренный регресс
- 0 без изменений
- +1 умеренный прогресс
- +2 сильный прогресс

**План действий – документ обширный и комплексный**

....

**... поэтому составители данного доклада ограничились мониторингом десяти приоритетных направлений**

...

**... и разработали список качественных и количественных показателей мониторинга прогресса**



Показатель выведен как простая средняя величина на основании оценок экспертов. Эволюция показателя по каждой области внесена в соответствующую сетку мониторинга. В сетке указаны ситуация в 2004 году, динамика в 2005-ом, факторы, обусловившие эту динамику, и источники информации.

Выше отмечалось, что План действий - документ, сформулированный в довольно двусмысленных терминах. Это, скорее, стратегия (незавершенная), а не план как таковой. Несмотря на то, что, в зависимости от обстоятельств, двойственные формулировки и отсутствие четких показателей могут оказаться выгодными с политической точки зрения, этот факт чрезмерно усложняет процесс исчерпывающего, вразумительного и объективного мониторинга. Следовательно, список показателей, составленный авторами для мониторинга эволюции Плана, остается открытым для обсуждения и предложений со стороны широкой публики.

**... но  
двойственность Плана не  
позволяет  
провести  
тщательный  
мониторинг**

## **1. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ**

### **1.1. Инициативы, направленные на защиту прав человека**

#### **Проблема доступа граждан к Конституционному суду**

16 февраля 2005 года Правительство дало положительное заключение по проекту закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова. В соответствии с этим документом, молдавские граждане получают возможность оспорить окончательные решения судебных инстанций в Конституционном суде. В результате пересмотра ст.ст. 135 и 136 Конституции предполагалось учредить национальный механизм юрисдикции по надзору за соблюдением основных прав и свобод человека. Согласно проекту закона, Постановления КС считаются окончательными решениями на национальном уровне. Министр юстиции отмечал, что создание кассационного органа на национальном уровне преследует в первую очередь фильтрацию обращений в Судебный суд по правам человека и станет последней апелляционной инстанцией национального уровня до обращения граждан в Страсбург.

Проект закона внесен группой в составе 35 депутатов Парламента Республики Молдова в порядке исполнения июльского 2004 года предложения главы государства. Эта инициативы вписывалась в контекст неоднократных рекомендаций профильных международных и местных организаций, которые советовали ввести новое законодательное положение о предоставлении физическим гражданам возможности обращаться с запросами в КС.

В этой связи в августе 2005 глава государства провел заседание, на котором рассматривался вопрос о представительстве Молдовы в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Созыв заседания стал хорошим поводом для продолжения дискуссий, начатых 29 января 2005 года на годовом собрании судей. В ходе заседания глава государства подчеркнул, что:

- Нельзя больше мириться с ситуацией, когда все больше граждан РМ, недовольные судопроизводством в стране, обращаются в ЕСПЧ, где в отношении Молдовы выносятся осудительные приговоры;
- ЕСПЧ вынес более 20 постановлений, осуждающих Республику Молдова, и принял к рассмотрению более 150 дел против Республики Молдова;
- Необходимо в срочном порядке внести изменения в Конституцию и учредить национальный механизм защиты прав человека посредством Конституционного суда, который призван стать мини-ЕСПЧ на национальном уровне, и избавить граждан от необходимости обращаться в ЕСПЧ;
- Каждый случай осуждения Молдовы должен повлечь соответствующую реакцию со стороны Высшей судебной палаты по отношению к судьям, вынесшим решения, приведшие к осуждению Молдовы;
- Генеральному прокурору следует возбуждать судебные дела по фактам вынесения приговоров, которые впоследствии привели к осуждению РМ,

**Главной целью создания кассационного органа на национальном уровне является фильтрация обращений, адресованных в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)...**

**...нельзя больше мириться с ситуацией, когда все больше граждан РМ, недовольные судопроизводством в стране, обращаются в ЕСПЧ, где в отношении Молдовы выносятся осудительные приговоры...**

и потребовать полного или частичного возмещения финансового ущерба, нанесенного Молдове;

- Парламенту, Правительству и другим специализированным учреждениям надлежало разработать план мер по реализации выше перечисленных предложений главы государства.

Учитывая существующие недостатки в системе правосудия, ряд экспертов предвидели возможность искажения декларированных целей этих поправок. По их мнению, не оздоровление системы правосудия, а сокращение числа обращений молдавских граждан в ЕСПЧ стало самоцелью для правления. Именно этот аргумент приводился в декабре 2005 года, когда Парламент отклонил инициативу о внесении изменений в Конституцию в смысле предоставления гражданам права обращаться в КС. Этот пример свидетельствует о том, что недостатки судебной системы порождают недоверие и сводят на нет инициативы, которые, в принципе, заслуживают поддержки.

**Недостатки судебной системы порождают недоверие и сводят на нет инициативы, которые в принципе заслуживают поддержки**

#### **Инициатива об отмене смертной казни**

Глава государства выступил с законодательной инициативой, предложив Парламенту внести изменения в ст. 24 Высшего закона страны в плане отмены смертной казни при всех обстоятельствах. В мотивировке инициативы отмечалось, что присутствие положения о допустимости смертной казни, пусть и "как исключение", является фактором, который ущемляет имидж нашей страны, а предложенное изменение подтвердит приверженность Республики Молдова принципам соблюдения основных прав и свобод человека. Следует отметить, что План действий не требует однозначно изменения Конституции РМ в предложенном главой государства смысле, но рекомендует - общей и выразительной формулировкой - обеспечить соблюдение основных прав и свобод человека в соответствии с международными и европейскими стандартами, с которыми смертная казнь резко диссонирует.

В целях исключения из Конституции положений, которые допускают смертную казнь "как исключение", были внесены два проекта пересмотра Основного закона страны, оба с заключением Конституционного суда - один проект внесло Правительство (5 октября 2005), второй - группа депутатов Парламента (16 ноября 2005 года). В соответствии с Конституцией, закон о внесении изменений в Основной закон может быть принят "не ранее шести месяцев после представления соответствующего предложения".

#### **Обеспечение свободы печати и выражения**

В 2005 году события в области масс-медиа воспринимались в основном сквозь призму поведения средств массовой информации в кампании по выборам Парламента от 6 марта 2005 года и неоднократных кампаниях по выборам примара (мэра) Кишинева; примеров разгосударствления прессы; усилий по разработке и изменению законодательства о средствах массовой информации и доступе к информации.

Эти эволюции отличались противоречивым характером. В сравнении с выборами от 6 марта, когда, согласно оценкам экспертов, СМИ заняли пристрастную

позицию в поддержку правящей партии<sup>8</sup>, в кампании по новым выборам прима-ра Кишинева поведение СМИ положительно изменилось в сторону более высокого уровня объективности.

Несмотря на то, что процесс разгосударствления ряда печатных изданий был связан, скорее, с "парламентским консенсусом", тем не менее, мотивация, изложенная в постановлениях Правительства о ликвидации государственных предприятий газета "Независимая Молдова" и газета "Moldova Suverana", касалась выполнения обязательств государства по предотвращению и ограничению монополистской деятельности в области государственных СМИ. Несмотря на это, дальнейшее развитие событий подверглось критике со стороны всех оппозиционных формирований, включая тех, кто поддержал парламентский консенсус. В этой связи вице-председатель Парламента Юрие Рошка в декабре 2005 года потребовал от правительства представить законодателям информацию об организационно-юридической форме газет "Moldova Suverana" и "Независимая Молдова" после отказа кабинета министров от статуса учредителя этих изданий и о возможном входе этих газет в готовящийся холдинг. Такое развитие событий не может не тревожить, так как переводит "монополистскую деятельность в области государственных средств массовой информации" в коммерческое русло определенной политической ориентации.

Помимо этих опасений, озвученных оппозиционными политическими силами, о сохранении негативных тенденций в области свободы масс-медиа свидетельствует и тот факт, что в октябре 2005 года 13 дипломатических миссий и организаций, аккредитованных в Кишиневе, выступили с декларацией, в которой отмечалось, что главы миссий стран и организаций, подписавшие заявление, обеспокоены порядком предоставления лицензий на вещание и распределения частот в Республике Молдова. "Есть много вопросительных знаков по поводу гласности таких решений и независимости Координационного совета по телевидению и радио. Регламентацию в области СМИ и распределение лицензий и частот следует проводить в условиях транспарентности и корректности во избежании любых подозрений в политической ангажированности или коммерческих интересах"<sup>9</sup>.

Положения законодательства по поводу диффамации не были пересмотрены. Зато проявились тенденции, направленные на разработку ряда законопроектов о государственной тайне и служебной тайне (проект разработан Службой информации и безопасности), а также законопроектов об информации (разработанные Министерством информационного развития). Эти проекты с тревогой восприняты неправительственными институтами, действующими в области масс-медиа, и отрицательно расценены международными организациями, которые обратили внимание общественности на опасность, которую влечет принятие этих документов тот факт; в результате, эти проекты были сняты с повестки дня законодательного органа<sup>10</sup>.

Важными событиями можно считать и прямую трансляцию по радио и ТВ пленарных заседаний Парламента, а также размещение на веб-странице Парламента стенограмм открытых пленарных заседаний.

<sup>8</sup> [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/14919\\_mo.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/14919_mo.pdf)

<sup>9</sup> Ежегодный доклад-2005 „Свобода выражения и информирование в Республике Молдова”. Независимый центр журналистики. [http://www.ijc.md/serviciul\\_juridic/docs/RAPORT\\_ANUAL\\_2005.doc](http://www.ijc.md/serviciul_juridic/docs/RAPORT_ANUAL_2005.doc)

<sup>10</sup> Ibidem

Наконец, 21 декабря 2005 года группа депутатов от мажоритарной фракции и фракции Христианско-демократической народной партии внесла в порядке законодательной инициативы проект Кодекса о телерадиоорганизации, но этот документ не был обнародован.

## **1.2. Права человека: деятельность Парламента**

### **Законы, принятые Парламентом**

В июне 2005 года был принят **Закон о ратификации Протокола №14 к Европейской конвенции прав человека**. Этот Протокол был утвержден Комитетом министров Совета Европы в 2004 году в целях совершенствования системы контроля, установленной в Конвенции, а также в целях предоставления ЕСПЧ новых возможностей для более оперативного рассмотрения обращений.

В результате принятия **Закона о внесении изменений в Уголовный кодекс** последний был дополнен новой статьей – 309<sup>1</sup>, озаглавленной "Пытка". Закон предусматривает меры пресечения за умышленное нанесение человеку боли или страданий, физических или психических, в частности, с целью получения от него или от третьей стороны сведений или показаний - когда боль или страдание наносится должностным лицом или любым другим лицом, которое действует в официальном порядке, за исключением боли и страданий, которые вытекают исключительно из легальных санкций или вызваны ими.

**Закон о предотвращении и противодействии торговле людьми.** Законодательный акт устанавливает легальные рамки работы по предотвращению и противодействию торговле людьми, а также по обеспечению защиты прав интересов граждан, ставших жертвами трафика.

**Закон о присоединении Республики Молдова к Факультативному протоколу Конвенции об устранении всех форм дискриминации женщин.** Протокол предусматривает признание всеми странами-сторонами компетенций Комитета по устранению всех форм дискриминации в отношении женщин - получать, анализировать и формулировать рекомендации странам-сторонам на основании информации, в том числе конфиденциальной, переданной лицами или группами лиц, считающих себя жертвами нарушения прав, оговоренных в Конвенции об исключении всех форм дискриминации женщин.

**Уголовный кодекс дополнен новой статьей –309<sup>1</sup>, озаглавленной "Пытка" и которая предусматривает меры пресечения за умышленное нанесение боли или сильных страданий. Закон о предотвращении и противодействии торговле людьми направлен и на обеспечение защиты прав и интересов лиц, подвергшихся трафику.**

### **Парламентский контроль и парламентские слушания**

В октябре года 2005 года Парламент принял **Постановление об образовании следственной комиссии по рассмотрению положения граждан, содержащихся в следственном изоляторе №13 муниципия Кишинэу**. Образование комиссии мотивировалось тем, что в этом изоляторе содержатся более 1000 человек, которые ждут решения суда или направления материалов в суд. Многие из этих лиц содержатся под арестом долгие годы из-за затянувшегося следствия или длительного рассмотрения дел в судебных инстанциях.

В декабре 2005 года парламентская комиссия по правам человека заслушала на специальном заседании вопрос о соблюдении прав заключенных в Республике Молдова. Отмечалось, что положение дел в этом плане не соответствует международным нормам и требует ряд улучшений: снижения уровня заселенности пенитенциарных заведений; медицинское обеспечение; обеспечение питанием; принятие мер по образованию и реинтеграции в общество заключенных после отбытия наказания.

Впоследствии Парламент принял **Постановление о результатах проверки положения подследственных, содержащихся под арестом в следственном изоляторе №13, дела которых приняты к производству судебными инстанциями**. Парламентская комиссия выявила факты нарушения действующего законодательства и ущемления прав и свобод человека. Депутаты установили, что сложившаяся ситуация в большинстве случаев вызвана несоблюдением судебными инстанциями действующего законодательства о рассмотрении уголовных дел в разумных сроках, а также отсутствием строгого контроля со стороны компетентных инстанций и властей. В постановлении Парламента (принятом на закрытом заседании!) отмечалось также, что деятельность Министерства юстиции по обеспечению условий заключения «не соответствует требованиям» и указывалось на необходимость осуществления проверок хода рассмотрения дел подследственных, содержащихся под арестом в следственном изоляторе по уголовным делам. Практические результаты выполнения положений этого постановления еще надлежит оценить.

Комиссия по правам человека с участием представителей гражданского общества заслушала отчеты ряда правительственных структур о выполнении Плана действий в области прав человека на 2004-2008 гг. Члены комиссии расценили как недостаточные меры, принятые в этой области Министерством культуры и туризма, Министерством информационного развития, Министерством юстиции, Общественной компанией «Телерадио-Молдова» и Высшей

**В следственном изоляторе №13 муниципия Кишинэу содержатся более 1000 человек, многие из которых не один год ожидают приговора. Деятельность Министерства юстиции по обеспечению Улавий парламентской комиссии по правозащитному человеку недостаточна. Министерство культуры и туризма, Министерством информационного развития, Министерством юстиции, Общественной компанией «Телерадио-Молдова» и Высшей судебной палатой.**



судебной палатой. Парламентарии посчитали эти отчеты поверхностными и далекими от истинного положения дел.

В ходе весенней сессии 2005 года Парламент заслушал отчет о работе Центра по правам человека и рассмотрел ход выполнения Национального плана действий в области прав человека на 2004-2008 гг.

### **1.3. Инициативы Правительства**

#### **Проект закона о внесении изменений в закон реабилитации жертв политических репрессий**

В октябре 2005 года кабинет министров внес в Парламент проект закона о внесении изменения в Закон о реабилитации жертв политических репрессий. Изменения призваны определить механизм возмещения конфискованного имущества лицам, подвергшимся репрессиям и впоследствии реабилитированным. Действующее законодательство предусматривает право этих лиц на возмещение имущества в натуре, а в случае невозможности решить вопрос таким образом, бенефициант должен получить соответствующую компенсацию. Именно механизм предоставления компенсаций стал раньше предметом споров, вынесенных на Конституционный суд, который признал неконституционным правительственное постановление о размере и порядке предоставления компенсаций.

Согласно предложенным изменениям, стоимость имущества на сумму до 50 тыс. лей подлежит возмещению в течение одного года. Компенсация за имущество стоимостью свыше 50 тыс. лей, но не более 200 тыс. лей, выплачивается в трехлетний срок, стоимость имущества на сумму свыше 200 тыс. лей погашается в течение пяти лет. В случае принятия этого закона его выполнение потребует в общем зачете более 1 миллиарда лей - суммы, которая будет постепенно выделяться из государственного бюджета. До настоящего момента Республика Молдова несколько раз подверглась наказанию со стороны ЕСПЧ за невозмещение имущества лицам, подвергшимся репрессиям, или справедливой компенсации стоимости имущества.

#### **Исполнительный департамент**

В конце 2005 года кабинет министров утвердил меры по введению Исполнительного кодекса, установил структуру, штатный персонал и серию изменений в регламент Исполнительного департамента. Эта структура работает в рамках Министерства юстиции и призвана обеспечить принудительное исполнение судебных решений, вынесенных по гражданским, административным и экономическим (коммерческим) делам. Департамент финансируется из госбюджета, а также за счет средств специального Фонда развития исполнительной системы, в который поступает исполнительский сбор в размере 5% от реально взыскан-

**Кабинет министров внес в Парламент проект закона о внесении изменений в Закон о реабилитации жертв политических репрессий. Изменения призваны определить механизм компенсации имущества.**

**В настоящий момент невыполнены остаются десятки тысяч судебных постановлений или исполнительных актов, вынесенных различными государственными институтами**

ной суммы или от стоимости имущества, взысканного в результате принудительного исполнения.

Необходимость совершенствования работы этого департамента и исполнительной системы в целом продиктована тем, что до настоящего момента остаются невыполненными десятки тысяч судебных постановлений и актов исполнительного характера, вынесенных различными государственными учреждениями, и этот факт является одним из главных мотивов обращений граждан Республики Молдова в ЕСПЧ.

#### **1.4. Диалог власть - оппозиция<sup>11</sup>**

Благодаря политическому партнерству, установившемуся в результате единогласного голосования в Парламенте 24 марта 2005 года, а также условий, которыми часть оппозиции связала свое участие в выборах Президента Республики Молдова, был принят ряд важных законов для демократизации политической жизни страны, разработанных преимущественно оппозицией.

##### ***Закон о внесении изменений в ряд законодательных актов о Службе информации и безопасности***

В соответствии с принятыми изменениями, на Службу информации и безопасности был возложен ряд новых полномочий, касающихся, в частности: а) охраны государственной тайны; б) создания, функционирования и обеспечения безопасности систем правительственной связи; с) осуществления мер по противодействию терроризма. Одновременно, СИБ была лишена права проведения уголовного преследования по нарушениям, расследование которых входит в компетенцию Службы, а также права располагать изолятором временного заключения.

Закон не содержит каких-либо положений о демилитаризации, как не содержит и норм, которые заложили бы основы будущего закона о люстрации путем деконспирации секретных агентов тоталитарного режима. Закон не внес также никаких новых положений, ограничивающих отнесение информации к категории "государственная тайна", несмотря на то, что ранее неоднократно поступали сигналы о злоупотреблениях в этом плане. Можно констатировать, что внесенные изменения отличались поверхностным характером и практически свелись к лишению СИБ права проведения уголовного расследования ряда преступлений, входивших в компетенцию Службы.

##### ***Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о счетной палате***

Изменения были приняты с целью установления нового порядка образования Счетной палаты, при котором большинство членов назначает парламентская

***В результате политического о партнерства между правлением и частью парламентской оппозиции был принят ряд важных законов для демократизации и политической жизни Республики Молдова, разработанных преимущественно оппозицией.***

<sup>11</sup> Dialogul putere-opoziție operează în domenii strategice, vizând integrarea europeană, problema reglementării transnistrene, alte domenii prevăzute în Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, opoziția parlamentară refuzând însă să voteze pentru componența și programul Guvernului, legile bugetului de stat și al asigurărilor sociale, Programul legislativ pînă în anul 2009 și alte acte legislative importante.



оппозиция; обеспечения соблюдения порядка формирования, управления и расходования общественных финансовых средств; обеспечения использования общественного достояния в соответствии с законом и по назначению, рационально и эффективно.

### **Закон о внесении изменений и дополнений в Регламент Парламента**

Пересмотренный Регламент предусматривает обязательную прямую трансляцию по радио и телевидению открытых пленарных заседаний, обязательное размещение стенограмм пленарных заседаний на веб-странице Парламента, создание парламентской подкомиссии по надзору за деятельностью Службы информации и безопасности.

Помимо вышеперечисленных законов, решено на весенней сессии Парламента разработать и принять "в первом чтении" новый закон о телевидении и радио, который будет вынесен на всеобщее обсуждение и затем направлен на экспертизу Совета Европы. Эти и другие инициативы будут осуществляться в рамках Календарного плана законодательных мер по исполнению обязательств перед Советом Европы, принятого Постановлением Парламента № 284 от 11.11.2005), который также предусматривает:

- доработку проектов законов о внесении изменений и дополнений в Закон о телерадиоорганизации и Закон о компании "Телерадио-Молдова" - до конца 2005 года;
- экспертизу этих документов со стороны ЕС - в январе-марте 2006 года;
- принятие этих законов в июне-июле 2006 года.

21 декабря 2005 года группа депутатов от мажоритарной фракции и фракции Христианско-демократической народной партии внесла в качестве законодательной инициативы проект Кодекса о телерадиоорганизации, но этот документ не был обнародован.

### **1.5. Партии и выборы**

Парламентские выборы от 6 марта 2005 года прошли с некоторыми отклонениями от международных стандартов. Тем не менее, Международная миссия по мониторингу выборов, в которой участвовали ОБСЕ/БДИПЧ, парламентская ассамблея ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Европейский парламент, констатировала, что «парламентские выборы от 6 марта в Республике Молдова в целом соответствовали большинству требований ОБСЕ, стандартам Совета Европы и другим международным стандартам о выборах. Несмотря на это, властям не удалось выполнить ряд обязательств и требований, необходимых для подлинно состязательного процесса выборов. В частности, условия проведения избирательной кампании и доступа к средствам массовой информации не были достаточно справедливыми; в этом смысле подтвердились негативные тенденции, отмеченные еще на местных выборах 2003 года».

В этой связи Венецианская комиссия, ОБСЕ, а также парламентская оппозиция призвали пересмотреть законода-

**Парламентские выборы от 6 марта 2005 года в Республике Молдова в целом соответствовали большинству требований ОБСЕ, стандартам Совета Европы и другим международным стандартам о выборах, но с некоторыми отклонениями**

тельство о выборах и привести его в соответствии с рекомендациями соответствующих институтов.

### **Закон о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах**

Главные изменения касались:

- снижения избирательного барьера до 4% для партий и до 6% и 8% для предвыборных блоков в составе двух и, соответственно, трех и более формирований;
- пересмотра устава Центризбиркома, который должен состоять из 9 назначенных членов (по одному от Президента и Правительства и 7 от Парламента, в том числе 5 от оппозиционных партий, в соответствии с числом мандатов, которыми они располагают);
- изменения порядка назначения членов окружных избирательных органов и избирательных участков;
- распространения передач избирательного характера только под рубрикой "Выборы»;
- Предоставления Центризбиркому права наказывать конкурентов за нарушение Кодекса о выборах путем вынесения предупреждений или наложения штрафа.

Новые выборы генерального примара Кишинева, состоявшиеся 10 июля, и повторные - 24 июня, 27 ноября и 11 декабря 2005, признанные несостоявшимися из-за неявки избирателей, тем не менее, показали некоторое улучшение избирательного процесса, в частности, в плане его освещения в электронных средствах массовой информации, на что обратила внимание Миссия ОБСЕ в Республике Молдова.

### **Финансирование партий из госбюджета**

Кабинет министров одобрил проект закона о финансировании политических партий и избирательных кампаний, призванный отрегулировать порядок финансирования партий и других общественно-политических формирований (в том числе в рамках предвыборных кампаний), контроль финансирования, ограничения и санкция за нарушения соответствующих легальных распоряжений. Проект предусматривает, что государство ежегодно субсидирует деятельность партий суммой, которая в общем зачете не превышает 0,02% от доходной части бюджета за соответствующий год (например, на 2006 год эта сумма, по проекту, не должна превысить 1 миллион 936 тыс. лей). Этот проект закона разработан по рекомендации Совета Европы и международных финансовых организаций и направлен на снижение уровня политической коррупции и злоупотреблений, совершаемых в финансировании избирательных компаний.

**Новые выборы генерального примара Кишинева, неоднократно прошедшие в 2005 году, показали некоторое улучшение избирательного процесса, в частности, в плане его освещения в электронных средствах массовой информации.**

### **1.6. Рекомендации Совета Европы и их реализация**

4 октября 2005 года приняты Резолюция и Рекомендация ПАСЕ по Докладу о контроле хода выполнения обязательств, взятых на себя Республикой Молдова. В резолюции отмечается, что молдавские власти продвинулись вперед по

пути реформ, но ряд обязательств, налагаемых на Молдову членством в Совете Европы, не выполнены надлежащим образом. ПАСЕ отмечает необходимость эффективного функционирования демократических институтов, становления и повышения эффективности правосудия, продвижения свободы выражения и плюрализма, консолидации местной автономии, противодействия коррупции и трафику людей, совершенствования законодательства о выборах и о партиях, совершенствования механизма международной экспертизы законодательных актов. ПАСЕ также выступает за мирное урегулирование приднестровского конфликта на принципах территориальной целостности и суверенитета Молдовы, организацию свободных и демократических выборов в регионе.

Представители Парламента Республики Молдова расценили эту резолюцию как самую благоприятную с момента присоединения Молдовы к Совету Европы (1995). В ноябре 2005 года Парламент принял **Постановление об утверждении Календарного плана законодательных действий в соответствии с Резолюцией и Рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств со стороны стран-членов СЕ**. "Долги" в этом смысле следует вернуть до середины 2006 года с тем, чтобы осенью можно было ходатайствовать о снятии мониторинга с Республики Молдова.

Среди законодательных актов, которые надлежит пересмотреть или принять во исполнении поставленных задач, числятся:

- Регламент Парламента;
- Закон о статусе депутата Парламента;
- Закон о партиях;
- Кодекс о выборах;
- Закон о статусе муниципия Кишинэу;
- Закон об особом правовом статусе Гагаузии;
- Законодательство в области независимости и укрепления судебной власти;
- Законодательство о деятельности служб безопасности и пресечения;
- Закон о свободе религии;
- Закон о телерадиоорганизации; Закон о Компании "Телерадио-Молдова"; Закон о печати;
- Закон о проведении собраний;
- Кодекс об образовании.

Наряду с положительными тенденциями проявились и негативные. Практически сразу же после обнародования Резолюции ПАСЕ в повестку дня Парламента был включен вопрос о рассмотрении ходатайства Генеральной прокуратуры о привлечении к судебной ответственности ряда де-

***Парламент принял Постановление об утверждении календарного плана законодательных действий в соответствии с резолюцией и рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств со стороны стран-членов Совета Европы.***

***Приостановление иммунитета в отношении группы депутатов от оппозиции выявило необходимость пересмотра законодательства о работе Прокуратуры и судебных инстанций.***

путатов. 13 октября 2005 года Парламент голосами 54-х депутатов мажоритарной фракции вынес положительное решение по обращению Прокуратуры о даче согласия на привлечение к суду группы депутатов, членов оппозиционной фракции Альянс "Молдова ноастрэ", в том числе лидера фракции и одноименной партии. Дебаты в парламенте реанимировали дискуссии по поводу иммунитета и неприкосновенности депутатов и других категорий государственных должностных лиц. В связи с этим был поднят вопрос о лишении или значительном ограничении парламентского иммунитета, углублении и совершенствовании гарантий, необходимых для продвижения политического плюрализма, отмечалась необходимость пересмотра законодательства о функционировании Генеральной прокуратуры и судебных инстанций.

### **1.7. Сотрудничество публичных властей с гражданским обществом**

**Концепция о сотрудничестве между Парламентом Республики Молдова и гражданским обществом**, принятая Парламентом 29 декабря 2005 года, призвана определить принципы и механизм взаимодействия между Парламентом и представителями гражданского общества, установить непрерывные консультации между ними. В Постановлении о принятии Концепции предусматривается обязательное размещение на веб-сайте Парламента всех проектов законодательных актов, зарегистрированных в установленном порядке.

В этой связи следует отметить, что 22 декабря 2005 года Президент Республики Молдова издал Указ об образовании Комиссии по разработке Концепции национальной безопасности Республики Молдова, которую возглавил сам. В комиссию вошли также представители парламента и правительства, научных учреждений и **гражданского общества**. Концепцию национальной безопасности надлежит разработать до 1 марта 2006 года с последующим вынесением ее на утверждение Парламента.

Президентским указом была образована и Национальная комиссия по разработке Концепции внешней политики Республики Молдова, которую возглавил министр иностранных дел и европейской интеграции. Как и в первом случае, в состав комиссии, которой поручено разработать Концепцию до 1 марта, вошли представители Правительства, Парламента, а также **гражданского общества**.

Несмотря на неоднократные заявления премьер-министра о необходимости взаимодействия с гражданским обществом и консультаций по проектам правительственных постановлений, до настоящего момента кабинет министров не разработал четкого и эффективного механизма и чаще всего о решениях правительства общество узнает в момент их рассмотрения и принятия Правительством.

**Изданы президентские указы о разработке концепций внешней политики и национальной безопасности с привлечением к этой работе представителей гражданского общества.**

#### **Сетка мониторинга 1 Демократические институты**

<b>Показатели</b>	<b>Состояние дел в 2004 году</b>	<b>Прогресс в 2005 году</b>	<b>Факторы влияния</b>	<b>Источники</b>
Стабиль-	Стабильность демо-	▪ Парламентские выборы,	▪ Внутренний	Оценки

ность и эффективность демократических институтов	кратических институтов сохранилась, обеспеченная конституционным парламентским большинством правящей партии и посреднической ролью представителя Генерального секретаря Совета Европы.	в целом, соответствовали демократическим стандартам; ▪ Образование нового состава высшей администрации осуществлено в соответствии с конституционными нормами; ▪ Между основными парламентскими силами установлен политический консенсус; ▪ Политический консенсус обусловил продвижение, но с упущениями в плане качества.	политический консенсус; ▪ Международная конъюнктура.	авторов
Верховенство правового государства	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Частые изменения законодательно-нормативных рамок, что порождает юридическую нестабильность;</li> <li>▪ Частые изменения Высшего закона (дважды за период 1994-2000; пять раз за период 2001-2004);</li> <li>▪ Случаи возврата в собственность государства ранее приватизированных объектов, попытки обескуражить инвесторов;</li> <li>▪ Ограниченный доступ граждан к законодательству (ст. 23 Конституции).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Изменения законодательства как следствие политического консенсуса предполагают повышенный контроль правления со стороны оппозиции;</li> <li>▪ Кабинет принимает отдельные решения без достаточной консультации Парламента и даже присваивая его функции (принятие решений о выделении финансовых средств из бюджета с последующей "легализацией" через Парламент).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Внутренний политический консенсус;</li> <li>▪ Рекомендации и интервенции международных институтов;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Стенограммы пленарных заседаний Парламента (<a href="http://www.parlament.md">www.parlament.md</a>);</li> <li>▪ Периодические издания;</li> <li>▪ Заявления политических формирований;</li> <li>▪ Мониторинговые доклады международных институтов.</li> </ul>
Гарантирование основных прав и свобод человека	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Отмечены многочисленные факты нарушения прав человека (чаще всего нарушаются социально-экономические права, презумпция невиновности, свобода собраний, индивидуальная свобода и безопасность, свобода мнения и выраже-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ В процессе выполнения Национальный план действий в области прав человека;</li> <li>▪ Принят ряд важнейших законодательных актов (Закон о правах и ответственности пациента, Закон о противодействии трафику людей);</li> <li>▪ Из Уголовно-процессуального кодекса изъят</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Резолюции и рекомендации СЕ, ПАСЕ, ЕС, ОБСЕ;</li> <li>Оценка со стороны международных институтов;</li> <li>▪ Реализация Плана действий РМ-ЕС;</li> <li>▪ Реализация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Национальный план действий в области прав человека;</li> <li>▪ доклады парламентских адвокатов, местных организа-</li> </ul>

	<p>ния, право на информацию, право на труд);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Эффективность специализированных правительственных учреждений низкая;</li> <li>▪ Новые законодательные акты предусматривают дополнительные гарантии защиты прав человека, но они не применяются эффективно;</li> <li>▪ Вопрос соблюдения прав человека в приднестровском регионе стоит особенно остро.</li> </ul>	<p>пункт, предусматривающий обязательное обращение к адвокату для обжалования судебных решений.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Положение дел в области прав человека в приднестровском регионе остается плачевным;</li> </ul>	<p>СЭРСУБ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Засекречивание публичной информации;</li> <li>▪</li> </ul>	<p>ций о правах человека.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Доклад Госдепартамента США о положении дел в области соблюдения прав человека в Молдове (<a href="http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41697.htm">http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41697.htm</a>);</li> <li>▪ Доклады Хельсинкского комитета по правам человека (<a href="http://www.humanrights.md">www.humanrights.md</a>)</li> </ul>
<p>Предотвращение пыток и отношения, унижающего человеческого достоинство</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ В пенитенциарных заведениях и в учреждениях предварительного ареста отмечаются частые случаи пыток, антигуманного отношения, унижающего человеческого достоинство.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Уголовный кодекс дополнен статьей, которая относит пытки к разряду преступлений;</li> <li>▪ Парламент проверяет положение заключенных и принимает специальные постановления по этому вопросу;</li> <li>▪ Высшая судебная палата предлагает пересмотреть практику применения ареста;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Рекомендации международных институтов;</li> <li>▪ Более решительное подключение общественных правозащитных организаций;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Региональный доклад о положении дел в области прав человека, подготовленный Госдепартаментом США;</li> <li>▪ Доклады Комитета Хельсинки-Молдова (<a href="http://www.humanrights.md">www.humanrights.md</a>)</li> </ul>
<p>Обеспечение равных шансов</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Де-юре, равенство шансов обеспечено. Ряд политических формирований включили в партийные до-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Разработан и принят в первом чтении Закон об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Рекомендации международных институтов;</li> <li>▪ Позиция</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Периодические из-</li> </ul>



	кументы положения об обеспечении равных шансов.		отдельных политических сил и женских организаций	дания; ▪ Стенограммы пленарных заседаний Парламента
Обеспечение права на объединение	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Новый закон о партиях отсутствует (проект, принятый в первом чтении в 2000 году, застрял и не продвигается дальше)</li> <li>▪ предприняты попытки обязать политические партии перерегистрироваться ежегодно;</li> <li>▪ профсоюзы расколоты, а в основу конфликта между двумя федерациями лежат и политические мотивы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мораторий в сфере деятельности политических партий продлен;</li> <li>▪ Разработан проект закона о финансировании партий;</li> <li>▪ Профсоюзы участвуют в качестве социальных партнеров Правительства, хотя их позиция на переговорах не является релевантной;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Рекомендации международных организаций (ПАСЕ, ОБСЕ);</li> <li>▪ Отношение властей к лояльным профсоюзным организациям;</li> <li>▪ Социальный консенсус.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Оценки экспертов;</li> <li>▪ периодические издания;</li> <li>▪ документы международных организаций (ПАСЕ, ОБСЕ).</li> </ul>
Соблюдение прав работников	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Несмотря на наличие нового законодательства в этой области (Трудовой кодекс), защита работников обеспечена в недостаточной степени (зачисление на работу не оформляется должным образом, не предоставляются, часть зарплаты выплачивается нелегально);</li> <li>▪ Эффективность государственных специализированных органов и ассоциаций работников (профсоюзов) ограничена и сводится к обсуждению трудовых договоров, исходя из предложений Прави-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях и ужесточены наказания за нарушения в данной области;</li> <li>▪ Внесены изменения в закон о Трудовой инспекции (предоставлены дополнительные права);</li> <li>▪ Трудовая инспекция представила в парламент отчет о положении дел в области соблюдения трудового законодательства;</li> <li>▪ Правительство приняло Закон об оплате труда в бюджетном секторе, предусматривающий определенное повышение тарифных ставок.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Внедрение СЭРСУБ;</li> <li>▪ Реализация Программы деятельности Правительства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Стенограммы пленарных заседаний Парламента.</li> </ul>

Свобода печати	<p>тельства.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство и практика в области свободы печати устарели, необходимы значительные изменения.</li> <li>▪ Возбуждаются судебные дела против отдельных газет, которые писали о злоупотреблениях должностных лиц.</li> <li>▪ Отдельным журналистам безосновательно отказано в аккредитации при государственных учреждениях.</li> <li>▪ Отмечены случаи избиения журналистов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Прямая трансляция пленарных заседаний Парламента, помещение стенограмм на веб-сайте;</li> <li>▪ Журналисты могут смотреть заседания Правительства в режиме онлайн;</li> <li>▪ Изменение законодательства в области телевидения и радио и общественной телерадиоорганизации включено в программу работы законодательного органа, в соответствии с Резолюцией и Рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств стран-членов Совета Европы. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ отказались от идеи перерегистрации всех изданий в Министерстве юстиции;</li> <li>▪ разгосударствление отдельных СМИ, учрежденных государственными органами;</li> <li>▪ масс-медиа выигрывает ряд шумных судебных процессов по поводу доступа к информации.</li> <li>▪ взаимодействие государственных органов с представителями СМИ недостаточно;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Политический консенсус;</li> <li>▪ Интервенции Совета Европы, ЕС.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Резолюции и рекомендации ПАСЕ, ОБСЕ;</li> <li>▪ Доклад Независимого центра журналистики;</li> <li>▪ юриспруденцию национальных судебных инстанций;</li> <li>▪ периодические издания;</li> </ul>
----------------	--	--	---	--



## **2. ПРИДНЕСТРОВСКИЙ КОНФЛИКТ**

В октябре 2005 года переговоры по приднестровскому урегулированию возобновлены в новом формате после перерыва в год с лишним. Этому предшествовал ряд важнейших событий, благодаря которым и стало возможным возобновление переговоров.

### **2.1. Украинский план урегулирования конфликта**

23 марта 2005 года Совет Евросоюза назначил специального представителя ЕС в Республике Молдова. Его мандат планировалось сфокусировать на согласование вклада ЕС в разрешении приднестровского конфликта. В рамках своего визита в Кишинев 11-12 апреля 2005 года Специальный представитель ЕС в Республике Молдова Адриан Якобовиц де Сегед заявил, что, хотя у Европейского союза нет конкретного плана приднестровского урегулирования, он готов выйти с предложениями, которые могут оказаться полезными, и что ЕС поддержит любой план приднестровского урегулирования, который предложит эффективное и функциональное разграничение полномочий между центром и периферией, каким бы ни был принцип урегулирования – федерация, автономия и т. д.

В отсутствие плана урегулирования приднестровского конфликта на саммите глав государств ГУУАМ, состоявшемся в Кишиневе 22 апреля 2005 года, президент Украины Виктор Ющенко представил семь принципов, сведенных воедино под общим названием "К урегулированию через демократизацию", призванных, по замыслу разработчиков, составить костяк будущего приднестровского урегулирования:

- готовность Тирасполя взять на себя обязательства по демократизации региона, развитию гражданского общества и многопартийности;
- проведение в кратчайшие сроки свободных и честных выборов в верховный совет Приднестровья как представительного органа региона - на правовых условиях, предусмотренных статусом Приднестровья;
- обеспечение мониторинга этих выборов со стороны ЕС, ОБСЕ, Совета Европы, России и США наряду с Украиной;
- более активное подключение ЕС и США к процессу урегулирования;
- преобразование действующего миротворческого формата в международную миссию военных и гражданских наблюдателей под эгидой ОБСЕ с участием более многочисленного контингента украинских и "приднестровских" военных;
- организация международной инспекции на предприятиях военно-промышленного комплекса региона;

***ЕС поддержит любой план приднестровского урегулирования, который предложит эффективное и функциональное разделение власти между центром и периферией, каким бы ни был принцип урегулирования – федерализация, автономия и т.д.***

- организация краткосрочной мониторинговой миссии ОБСЕ на приднестровском участке молдавско-украинской границы.

16-17 мая 2005 года в Виннице состоялся очередной раунд консультаций между сторонами конфликта и посредниками приднестровского урегулирования. Главной темой встречи стал украинский план приднестровского урегулирования. Реакция Миссии ОБСЕ в Молдове на предложения Украины была положительной. Представители Республики Молдова, Приднестровья, ОБСЕ и Украины решили пригласить ЕС и США подключиться к переговорному процессу в качестве наблюдателей.

Несмотря на то, что изначально приднестровские власти позитивно отреагировали на предложения Президента Ющенко, впоследствии Тирасполь отклонил идею расширения переговорного формата путем подключения к нему США и ЕС, а также отверг план демократизации, результатом которого должно было стать открытие кампании по выборам в верховный совет для кандидатов и партий Республики Молдова.

10 июня 2005 года Парламент Республики Молдова принял Декларацию об украинском плане приднестровского урегулирования и два обращения к международному сообществу о критериях демократизации, принципах и условиях демилитаризации приднестровского региона Республики Молдова. Эти три документа были единогласно приняты на специальном парламентском заседании, посвященном плану приднестровского урегулирования, предложенному Украиной, и отражают позицию парламентских фракций к этому плану.

Несмотря на то, что парламентские фракции приняли в общих чертах украинский план, в частности благодаря предложению разрешить приднестровский кризис через демократизацию региона, к плану был высказан ряд замечаний. А это значит, что принятые документы не преследовали исключительную цель отразить позицию Парламента к плану Ющенко, но и заполнить белые пятна украинского плана. Депутаты предложили ряд мер по дополнению и улучшению плана; в частности, они призвали украинские власти принять необходимые меры по укреплению приднестровского участка молдавско-украинской границы.

## **2.2. Закон об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)**

22 июля Парламент Республики Молдова принял в двух чтениях Закон об основных положениях особого правового статуса приднестровского региона. Проект закона был представлен Президентом Республики Молдова Владимиром Ворониным и содержит положения, согласованные членами специальной парламентской комиссии с участием представителей всех парламентских фракций.

Согласно принятому закону, приднестровский регион провозглашается территориально-административным образо-

**10 июня 2005 года Парламент Республики Молдова принял Декларацию о критериях демократизации, принципах и условиях демилитаризации приднестровского региона.**

**Приднестровскую автономию будет предоставлять Республика Молдова. Парламент - выразивший волеизъявление в отношении Закона об основных положениях особого правового статуса приднестровского региона российских войск, демилитаризации и демократизации региона**

ванием в составе Республики Молдова, которое будет осуществлять свои полномочия в соответствии с конституционными положениями Молдовы. В состав приднестровского региона населенные пункты войдут сугубо добровольно, по итогам референдума. Приднестровскую автономию будет представлять местный парламент - Верховный совет. Первые выборы в этот орган пройдут под эгидой ОБСЕ, но только после вывода российской группы войск, демилитаризации и демократизации региона. Закон предусматривает принятие нового закона об особом правовом статусе Приднестровья, который разграничит полномочия между центральной публичной властью и приднестровской администрацией и определит систему внутренних гарантий, сформированную на основании переговорного процесса. В соответствии с положениями закона, его можно пересмотреть 3/5 голосов депутатов<sup>12</sup>.

Что касается реакции остальных участников нынешнего пятистороннего формата переговоров, то основное замечание Украины, России и приднестровского региона свелось к тому, что закон был принят молдавским парламентом в одностороннем порядке, без консультаций с приднестровской стороной. Представитель Москвы на переговорах: посол Нестерушкин и руководство Министерства иностранных дел России дали понять, что столь важные законы нельзя принимать "в одностороннем порядке"..

### **2.3. Гарантии для населения приднестровского региона и упорядочение грузопотоков**

30 июля Правительство Республики Молдова приняло в срочном порядке два постановления: 1) О подтверждении основных гарантий для населения Приднестровья и 2) Об упорядочении грузопотоков, составляющих предмет внешнеторговой деятельности Приднестровья. Постановления приняты по инициативе Президента Владимира Воронина во исполнении Закона об основных положениях особого правового статуса Приднестровья, принятого Парламентом 22 июля 2005 года.

Гарантии, утвержденные Правительством Республики Молдова, касаются прав собственности физических и юридических лиц Приднестровья, существовавших на момент вступления в силу данного постановления, сохранения существующего уровня социальной защиты и доступа к другим социальным услугам для всех категорий населения Приднестровья. Помимо этого, гарантируются сохранение рабочих мест сотрудников силовых департаментов Приднестровья, прокуратуры, судов, адвокатуры с сохранением трудового стажа, а также их допуск к аналогичным должностям в органах правобережья Днестра.

Ранее Правительство Украины приняло ряд постановлений, но которые еще не вступили в действие, об упорядочении импортно-экспортного режима на молдавско-украинской границе. В соответствии с этими решениями, перемещение товаров из Молдовы допускается только при наличии таможенных документов с печатью Молдовы, а товары, поступающие из Приднестровья, допускаются на территорию Украины только через контрольно-про-

**Правительство  
о Республики  
Молдова  
приняло два  
постановления:  
1) О  
подтверждении  
и основных  
гарантий для  
населения  
Приднестровья  
и 2) Об  
упорядочении  
грузопотоков,  
составляющих  
предмет  
внешнеторговой  
деятельности  
Приднестровья.**

<sup>12</sup> Institutul de Politici Publice, www.ipp.md;

пускные пункты, где присутствует молдавская таможня. Поэтому 30 декабря 2005 года было принято совместное заявление глав правительств Молдовы и Украины, согласно которому с 25 января 2006 года транзит молдавских товаров через границу с Украиной осуществляется только на основании молдавских таможенных актов. По определенным причинам, обусловленным, скорее, политическими соображениями внутреннего порядка (предстоящие парламентские выборы), Украина отложила введение в действие положений совместного заявления от 30 декабря 2005 года.

#### **2.4. Мониторинг приднестровского участка молдавско-украинской границы**

7 октября 2005 года в Паланке Европейский комиссар по внешним связям и европейской политике соседства Бенита Ферреро-Уалднер, министр иностранных дел и европейской интеграции Республики Молдова Андрей Стратан и министр иностранных дел Украины Борис Тарасюк подписали Меморандум-соглашение между Евросоюзом, Республикой Молдова и Украиной о миссии помощи на границе.

30 ноября в Одессе Верховный представитель ЕС по внешней политике и общей безопасности Хавьер Солана и Европейский комиссар по внешним связям и европейской политике соседства Бенита Ферреро-Уалднер открыли Миссию помощи ЕС на молдавско-украинской границе. В церемонии участвовали и министры иностранных дел Молдовы и Украины. Миссия призвана оказать содействие в предотвращении контрабанды и трафика и таможенных нарушений на молдавско-украинской границе, в том числе на приднестровском участке. В состав миссии входят 69 экспертов ЕС в области таможенного контроля и пограничной полиции и около 50 молдавских и украинских специалистов. В составе мобильных групп эксперты Миссии будут перемещаться с одного пограничного пункта на другой и проводить повторные внезапные проверки (после перехода границы) грузов и документов, а также консультировать и инструктировать молдавских и украинских экспертов. Миссия рассчитана на два года с возможностью продления мандата и обойдется примерно в 6 млн. евро. Штаб Миссии расположен в Одессе, в ее состав входят также пять региональных бюро. Миссия будет работать в тесном сотрудничестве с офисом Специального представителя ЕС в Республике Молдова Андриана Якововица де Сегеда, который, в свою очередь, будет дополнен консультантами по вопросам границы в Киеве, Кишиневе и Одессе.

**Миссия помощи ЕС на молдавско-украинской границе вводится на два года с возможностью продления мандата и обойдется примерно в 6 млн. евро.**

#### **2.5. Возобновление переговорного процесса в формате "5+2"**

Евросоюз и США были приглашены принять участие в переговорном процессе по приднестровской проблематике в качестве наблюдателей. Это решение было принято в ходе консультаций между представителями сторон конфликта и посредников от ОБСЕ, Российской Федерации и Украины, состоявшихся 27-28 сентября 2005 года в Одессе. Статус наблюдателя Евросоюза и США установлен в соответствии с протоколом ОБСЕ о правах и обязанностях наблюдателей переговорного процесса. Согласно протоколу, наблюдатели имеют право участвовать в официальных заседаниях, выступать и задавать вопросы, но не могут подписывать документы, принятые в ходе переговоров, и не участвуют в приня-

тии решений. Таким образом, переговорный формат является асимметричным и получил название "5+2".

На этой же встрече стороны договорились возобновить переговорный процесс 27-28 октября в Кишиневе и Тирасполе в новом формате "5+2". Первый раунд в новом формате не увенчался конкретными результатами. 15-16 декабря в Кишиневе и Тирасполе состоялся второй раунд переговоров по приднестровскому урегулированию в формате "5+2". Участники раунда переговоров приняли заключительный протокол, согласно которому до следующей встречи переговорщиков экспертам ОБСЕ надлежало подготовить проект мандата международной миссии по оценке ситуации в Приднестровье ввиду проведения демократических выборов в регионе. Протокол предусматривал предоставление приднестровской стороной полной информации о войсках и вооружении, которой она располагает, в соответствии с пакетом проектов документов о мерах по укреплению доверия и безопасности, разработанном ОБСЕ и врученном сторонам в июле 2005 года. Участники обратились к председателю ОБСЕ с просьбой направить в регион миссию по мониторингу военно-промышленного комплекса региона и обсудили ситуацию в зоне безопасности, по поводу которой ОБСЕ дала сторонам ряд рекомендаций.

В ходе второго раунда переговоров, состоявшегося 15-16 декабря 2005 года, президенты России и Украины выступили с совместным заявлением о процессе приднестровского урегулирования. Согласно заявлению, Российская Федерация приветствует инициативы Киева по приднестровской проблематике, а Украина расценивает как «существенные» последние предложения России по данному вопросу, не уточняя при этом, какие именно предложения имеются в виду. Россия и Украина подтверждают свою приверженность достигнутым договоренностям в приднестровской проблематике и считают, что действенное решение конфликта можно обеспечить лишь комплексной системой гарантий. Президенты двух стран отмечают стабилизирующую роль действующей миротворческой миссии в регионе и считают целесообразным ее преобразование в мирогарантийную операцию под эгидой ОБСЕ после урегулирования приднестровского конфликта.

Заявление двух президентов не было официально прокомментировано молдавской стороной, но расценено министром реинтеграции Василием Шовой как вмешательство во внутренние дела Республики Молдова. Согласно некоторым комментариям, недовольство молдавской стороны было вызвано намерением Москвы присвоить тем около российским военнослужащим, дислоцированным в регионе, статус миротворцев и затем попытаться убедить ОБСЕ оставить их в регионе под мандатом ОБСЕ. В результате этого маневра Россия сможет заявить о выполнении своих стамбульских обязательств, в действительности сохранив свое военное присутствие в Республике Молдова.

**После перерыва в год с лишним переговорный процесс по приднестровскому урегулированию возобновлен в новом формате „5+2”. ЕС и США допущены к переговорам в качестве наблюдателей, без права участвовать в принятии решений и подписывать документы.**



Третий раунд переговоров в формате „5+2” прошел 26-27 января 2006 года в Тирасполе и Кишиневе и, как и предыдущие два раунда, завершился безрезультатно.

## **2.6. Заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Любляне**

Заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшееся в Любляне 5-6 декабря 2006 года, третий год подряд завершилось без принятия итоговой Политической декларации. Причиной и на этот раз стал отказ Российской Федерации согласиться с включением в текст Декларации пункта об отсутствии прогресса в процессе вывода российских войск и вооружения из приднестровского региона Республики Молдова.

В своем заключительном заявлении действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Словении Дмитрий Рупель подчеркнул, что большинство министров констатировали отсутствие в 2005 году прогресса в процессе вывода российских войск и подтвердили общее намерение добиваться выполнения этих обязательств в ближайшее время с тем, чтобы сделать возможным ратификацию адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе. До настоящего момента этот договор ратифицировали лишь четыре государства - Россия, Беларусь, Украина и Казахстан, а все остальные обусловили его ратификацию полным и безоговорочным выводом российских войск и боеприпасов из Молдовы и Грузии.

В этой связи министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил, что Россия не придает слишком большого значения тому, что в Любляне не удалось принять итоговой декларации. Лавров подтвердил отказ России подписать итоговый документ из-за присутствия в нем "неприемлемых" для России положений по приднестровскому урегулированию. Лавров заявил также, что Российская Федерация выполнила все свои обязательства, предусмотренные резолюциями стамбульского саммита ОБСЕ по ДОВСЕ, и вывела из Молдовы все вооружение, предусмотренное этим договором. Остальные боеприпасы, оставшиеся в регионе, будут вывезены как только появятся "необходимые условия" для этого, то есть когда будут возобновлены переговоры по приднестровскому урегулированию.

### *СЕТКА мониторинга 2 Взаимодействие в урегулировании приднестровского конфликта*

Показатели	Положение дел в 2004 году	Прогресс в 2005 году	Факторы влияния	Источники
Совещания посредников и их эффективность	<ul style="list-style-type: none"> <li>Состоялось 5 встреч посредников в Софии, Белграде, Кишиневе и Варне, в ходе которых была предпринята попытка выработать новый подход к переговор-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25–26 января посредники предприняли попытку возобновить переговорный процесс в приднестровском вопросе;</li> <li>11-14 октября многочисленная делегация</li> </ul>	Возобновление переговорного процесса стало возможным благодаря инициативам Украины и роли, которую играла	<ul style="list-style-type: none"> <li>Информационные бюллетени ОБСЕ,</li> <li>Информационные агентства БАСА-пресс,</li> </ul>

**Большинство министров иностранных дел стран-членов ОБСЕ констатировали отсутствие в 2005 году прогресса в процессе вывода российских войск из Молдовы.**

	<p>ному процессу после провала меморандума Козака;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Состоялось два раунда переговоров с участием посредников и сторон - в мае и июне. Стороны представили в письменном виде свои соображения по предложениям, сделанным ранее относительно политического плана, подготовленного посредниками под эгидой ОБСЕ;</li> <li>● Делегация в составе 26 послов, аккредитованных при ОБСЕ, находилась 9-12 июня в Республике Молдова с ознакомительным визитом на тему приднестровского урегулирования.</li> </ul>	<p>Российской Федерации находилась с визитом в Кишиневе и Тирасполе для обсуждения вопросов, связанных с молдавско-российскими отношениями, и, в частности, приднестровской проблемы;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 27-28 октября в Кишиневе и Тирасполе возобновились политические переговоры в приднестровском вопросе. Впервые переговоры прошли в расширенном формате – к молдавской и приднестровской сторонам и посредникам от ОБСЕ, России и Украины присоединились представители США и ЕС в качестве наблюдателей.</li> <li>● 15-16 декабря в Кишиневе и Тирасполе прошел второй раунд переговоров по приднестровской проблематике в формате "5+2", с участием молдавской и приднестровской сторон, представителей посредников от ОБСЕ, России и Украины и наблюдателей от США и ЕС.</li> </ul>	<p>эта страна для сохранения приднестровского режима</p>	<p>Инфотаг;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● периодические издания</li> </ul>
<p>Инициативы посредников и их последствия</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 16 февраля миссия ОБСЕ в Кишиневе обнародовала план приднестровского урегулирования, разработанный посредниками осенью 2003 года;</li> <li>● Парламентская ассамблея (ПА) ОБСЕ приняла на годовом собрании, состояв-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 22 апреля была обнародована инициатива украинского президента «7 шагов» по урегулированию приднестровского конфликта;</li> <li>● 16-17 мая в Виннице прошел очередной раунд переговоров между сторонами конфликта и посредниками приднестровского урегулиро-</li> </ul>	<p>Смена руководства на Украине в результате президентских выборов, прошедших в ноябре декабре 2004 года</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Информационные бюллетени ОБСЕ,</li> <li>● Информационные агентства БАСА-пресс, Инфотаг;</li> <li>● периодические издания</li> </ul>

	<p>шемся 5-9 июля в Эдинбурге, резолюцию по Республике Молдова. В документе выражено сожаление по поводу тупика, в который вошли переговоры по приднестровскому урегулированию;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 июля 2004 года Республика Молдова приостановила свое участие в переговорах до полного выполнения Тирасполем положений соглашения о принципах прекращения войны на Днестре, подписанного в июле 1992 года. Началась «война» против молдавских школ левобережья Днестра.</li> <li>• 12-е заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшееся 6-7 декабря в Софии, завершилось без итогового документа. Причиной стало отсутствие политического консенсуса по обсуждаемым вопросам.</li> </ul>	<p>вания. В ходе встречи был обнародован украинский план урегулирования конфликта;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшееся в Любляне 5-6 декабря, третий год подряд завершилось без принятия итоговой Политической декларации из-за отказа России включить в ее текст пункт об отсутствии прогресса в процессе вывода российских войск и вооружения из приднестровского региона Республики Молдова.</li> <li>• Принятие Парламентом Республики Молдова декларации и обращений по поводу украинского плана урегулирования приднестровского конфликта;</li> <li>• 22 июля Парламент Республики Молдова принял в двух чтениях Закон об основных положениях особого правового статуса приднестровского региона</li> <li>• 30 июля Правительство Республики Молдова приняло в срочном порядке два постановления: 1) О подтверждении основных гарантий для населения Приднестровья и 2) Об упорядочении грузопотоков, составляющих предмет внешнеторговой деятельности Приднестровья.</li> </ul>		
Взаимодействие между ЕС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламент Евросоюза принял Резолюцию по Республике</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 октября в Паланке подписан Меморандум-соглашение между ЕС,</li> </ul>	Обязательство ЕС в рамках Плана дей-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Информационные бюллетени</li> </ul>



и MD во избежании конфликтного состояния	<p>Молдова, в которой выразил поддержку ее суверенитету и территориальной неприкосновенности;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 15 октября состоялись трехсторонние консультации Евро-союз- Республика Молдова-Украина</li> </ul>	<p>Республикой Молдова и Украиной о миссии помощи ЕС на границе;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 30 ноября Верховный представитель ЕС по внешней политике и общей безопасности Хавьер Солана и Комиссар ЕС по внешним связям и политике соседства ЕС Бенита Ферреро-Уалднер открыли миссию ЕС помощи на молдавско-украинской границе. В церемонии и пресс-конференции, посвященных этому событию, участвовали и министры иностранных дел Республики Молдова и Украины.</li> </ul>	<p>ствий ЕС-Молдова</p>	<p>ОБСЕ,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Информационные агентства БАСА-пресс, Инфотаг,</li> <li>● периодические издания</li> </ul>
Выполнение Россией стамбульских резолюций по Республике Молдова	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Прогресс не был достигнут. Министр обороны России Сергей Иванов заявил на годовой конференции НАТО, состоявшейся 6-7 февраля в Мюнхене, что Россия может потребовать пересмотра стамбульских соглашения, в частности, адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).</li> <li>● Около 100 тонн российских артиллерийских снарядов и мин вывезены из Приднестровья в марте. Это был первый эшелон с боеприпасами, вывезенными в этом году из региона после трехмесячного пере-</li> </ul>			

	<p>рыва.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• На неформальном саммите министров иностранных дел Совета Россия-НАТО, состоявшемся 2 апреля в Брюсселе, министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров подтвердил позицию Москвы, которая считает, что увязывание ратификации ДОВСЕ с завершением вывода российских войск и боеприпасов из Грузии и Республики Молдова необоснованно.</li> </ul>			
Безопасность на молдавско-украинской границе	Правильная оценка уровня безопасности на приднестровском участке молдавско-украинской границы была невозможной в условиях, когда у Молдовы не было доступа к контролю, а Украина не торопилась вводить совместный контроль.	Начиная с декабря 2005 года, введена миссия ЕС по мониторингу границы; ее мандат рассчитан на два года с возможностью продления.	Договоренности, достигнутые в рамках трехстороннего механизма соглашения Республика Молдова - Евросоюз - Украина и планы действий, подписанные с ЕС	Исследования Института общественной политики, <a href="http://www.ipp.md">www.ipp.md</a>

### **3. КОНСОЛИДАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА**

#### **3.1. Усилия по реформированию центральной публичной власти**

В последние три-четыре года высшее руководство Республики Молдова постоянно говорило о необходимости укрепления административного потенциала. Динамика событий в этой области отличалась противоречивым характером и вызывала критику со стороны специализированных европейских структур.

2005 год, провозглашенный годом местной публичной администрации, стал поворотным в этом плане. Прозвучала инициатива создания Министерства местной публичной администрации. Эта идея аргументировалась тем, что такое министерство необходимо для объединения усилий центральных и местных органов власти, направленных на модернизацию страны и реализацию проектов стратегической важности (СЭРСУБ, Плана действий, Национальной программы „Satul Moldovenesc”, Национальной программы информатизации общества и т.д.) - задачи, которые диктуют необходимость единого центра по координированию намеченных преобразований.

В этой связи отмечался тот факт, что в настоящий момент проблемами, связанными с работой местных органов власти, занимаются и аппарат Правительства, и Министерство юстиции, и Парламент, и многие другие структуры, что порождает неразбериху и полное отсутствие согласованности. Вывод состоял в том, что новое министерство будет в значительной степени стимулировать укрепление местной демократии, проведение последовательной политики, направленной на повышение стандартов управления в рамках местных органов власти, становление европейских принципов и европейского подхода в отношениях между местными органами власти и центральной администрацией.

Одновременно, начались и дискуссии на тему реформы центральной публичной администрации, которую, по мнению центрального руководства, следует провести в два этапа. На первом этапе вместо существующих 16 министерств и 14 департаментов надлежит создать структуру в составе максимум 17 министерств, которым на втором этапе следует постепенно сократить свой персонал на 70% с тем, чтобы весь процесс реформирования исполнительной власти завершился до 14 ноября 2005 года. Сокращение численности персонала предполагалось сопровождать повышением зарплаты должностных лиц до 400-1500 USD и строгим отбором на конкурсной основе специалистов для зачисления на новые штатные единицы.

В апреле 2005 года после представления в Парламенте Президентом Владимиром Ворониным концепции реформирования Правительства депутаты приняли Закон о внесении изменения и дополнений в **Закон о Правительстве**. Согласно внесенным изменениям, в

**В настоящий момент проблемами, связанными с работой местных органов власти, занимаются и Аппарат Правительства, и Министерство юстиции, и Парламент, и многие другие структуры, что порождает неразбериху и полное отсутствие согласованности.**

**...создано Агентство регионального развития. Впоследствии предложено его упразднить...**

рамках Правительства учреждено 15 министерств и 13 подведомственных центральных учреждений. Принятый Парламентом закон не устанавливает иерархию этих структур, но она соответствует по следующей схеме: министерство - национальное бюро (центр/палата) - служба - агентство.

В июне 2005 года создано Агентство регионального развития, в сентябре принят ее Регламент, а в январе 2006 года Правительство предлагает упразднить агентство и передать его функции Министерству местной публичной администрации.

В первых числах декабря 2005 года на специальном заседании ответственных руководителей Парламента, Правительства и Аппарата Президента глава государства вынес на дополнительное обсуждение главные задачи и приоритетные направления реформы центральной публичной администрации. Решено, что реформа должна основываться на "европейской модели", и подчеркивалась необходимость создания на первом этапе Министерства местной публичной администрации, призванного обеспечить взаимодействие между местными и центральными органами власти. По предложению главы государства, результаты деятельности рабочей группы станут отправным пунктом определения принципов следующего этапа сокращения персонала центральных органов управления. Несмотря на это, на одном из парламентских заседаний председатель комиссии по публичной администрации, экологии и развития территории заявил о необходимости более широкой гласности в процессе реформы и подключении Парламента к этой работе, как единственного органа, в компетенции которого входит пересмотр законодательства, регулирующего работу центральной и местной администрации. Это замечание осталось на уровне пожелания.

30 декабря 2005 года Правительство приняло **Постановление №1402 об утверждении Стратегии реформы центральной публичной администрации в Республике Молдова**. В соответствии с этим постановлением принят и план реализации Стратегии, а на орган по координированию реформы публичной администрации (группа экспертов в рамках Аппарата Правительства) возложены следующие задачи:

- осуществлять надзор за ходом выполнения реформы центральной публичной администрации;
- предоставлять необходимую методологическую помощь министерствам и другим центральным административным органам в процессе реализации реформы;
- регулярно информировать Правительственную комиссию по реформе центральной публичной администрации о ходе реформы.

**Правительство о приняло Постановлени е №1402 об утверждении Стратеги реформы центральной публичной администрации и в Республике Молдова.**

Контроль за выполнением постановления возложен на первого заместителя премьер-министра.

### **3.2. Состояние местной публичной администрации**

Недавние отчеты и акты Совета Европы (СЕ) по поводу состояния местной демократии в Республике Молдова<sup>13</sup>, а также акты специализированного органа

<sup>13</sup> Functioning of democratic institutions in Moldova, Doc. 10671, 16 September 2005, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10671.htm>

СЕ - Конгресса местных и региональных властей (КМРВ)<sup>14</sup> указывают на ряд отклонений от Европейской хартии местного самоуправления (Хартия), как на уровне законодательства, так и на уровне отношений между центральными и местными органами власти, в частности, в АТО Гагаузия. В отчетах отмечается также неудовлетворительное финансовое и административное состояние местных властей, право которых принимать решения относительно собственных административных структур игнорируется. В документах приводятся факты давления на служащих местных администраций от оппозиционных партий, против которых возбуждаются уголовные дела; эти факты европейские структуры расценивают как несоразмерные и неконституционные.

В этих отчетах содержатся конкретные рекомендации по синхронизации национального законодательства и практики с положениями Хартии путем принятия пакета мер, призванных: обеспечить четкое распределение обязанностей между центральными и местными органами власти; гарантировать финансовую независимость местных органов самоуправления; предотвратить политическое преследование представителей местной публичной администрации; адаптировать законы о Гагаузии и гагаузское региональное законодательство к Конституции и законодательству Республики Молдова, а также к принципам Хартии; провести ревизию законодательства о статусе муниципия Кишинэу и т.д. Поскольку План действий непосредственно ссылается на рекомендации КМРВ, достижение указанных в Плане целей будет рассматриваться именно с точки зрения выполнения этих рекомендаций со стороны молдавских властей.

Существующую систему местной публичной администрации молдавские власти расценивают пока как систему, которая оправдала ожидания и предоставила адекватные рычаги для эффективного управления и координирования работы на местах. С другой стороны, глава государства предложил ответственным руководителям органов власти высказать свою точку зрения относительно создания специализированного министерства в этой области; эту идею сдержанно восприняла парламентская оппозиция, которая не поддержала парламентское большинство при голосовании соответствующего законопроекта.

### **3.3. Транспарентность**

На момент формирования действующего состава Правительства глава государства утверждал, что новый кабинет реформирован на современных принципах государственного менеджмента. В действительности же в первой половине 2005 года реформа свелась к переименованию центральных органов власти, объединению в рамках министерств ряда независимых департаментов и сокращению численности персонала; примечательно, что эти меры были предприняты без надлежащих экономико-институциональных экспертиз и без надлежащей гласности.

Лишь в июле 2005 года дела вошли в более транспарентное русло. Правительство приняло новые постановления об организации приема граждан, согласно которым прием граждан ведут в определенные дни и часы премьер-министр, два его заместителя; министры, другие руководители центральных административных органов; председатели районов; заместители председателей районов; руководители органов управления первого уровня. Эффективность приема граждан и контроль за состоянием дел в этой области периодически рассматривались Правительством.

<sup>14</sup> Local democracy in Moldova .....www.coe.int

После принятия Стратегии реформы центральной публичной администрации в Республике Молдова Правительство инициировало общественные консультации в порядке контроля за ходом реализации этой Стратегии. Координационный орган по проведению реформы публичной администрации предложил средствам массовой информации стать партнером в процессе реформы, стимулировать развитие диалога между Правительством и заинтересованными субъектами, способствовать обсуждению достижений и проблем, возникающих в ходе осуществления реформы.

В январе 2006 года премьер-министр предложил заинтересованным структурам выдвигать кандидатуры в Комитет по надзору за ходом реформы центральной публичной администрации, в который должны войти представители Парламента, Аппарата Президента, Правительства, общества доноров и гражданского общества и основной задачей которого станет контроль за ходом реформы центральных органов власти.

Комитет призван способствовать: а) обеспечению гласности процесса реализации реформы местной публичной администрации; б) подключению различных субъектов, заинтересованных в реализации реформы; в) обсуждению достижений и проблем, возникающих в ходе реформы; г) нахождению оптимальных решений проблем, возникших в ходе реформы; максимально активному и широкому участию в мониторинге; е) улучшению процесса информирования и согласованности между заинтересованными субъектами; ф) разработке рекомендаций по осуществлению реформы и их представлению на рассмотрение правительственной комиссии по реформе центральной публичной администрации. Механизм функционирования этого Комитета еще надлежит определить соответствующим положением о порядке его работы.

На заседаниях Правительства пресса в зал не допускается, сообщения о принятых решениях обнародуются крайне редко и подготовлены они недостаточно квалифицированно, проекты решений не публикуются в электронном формате, реальный механизм для консультаций отсутствует.

### *Сетка мониторинга 3. Консолидация административного потенциала*

### *Сетка мониторинга 4. Консолидация административного потенциала*

<b>Показатели</b>	<b>Положение дел в 2004 году</b>	<b>Прогресс в 2005 году</b>	<b>Факторы влияния</b>	<b>Источники</b>
Административная эффективность	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ центральная и местная публичная администрация не адаптирована к современным требованиям.</li> <li>▪ отсутствуют долгосрочные стратегиче-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ В апреле 2005 года создана новая структура центральной местной власти (15 министерств и 13 специализированных центральных структур). В результате этих</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мобилизация структур власти;</li> <li>▪ Реализация правительственных программ и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Стратегия реформы местной публичной администрации; -</li> </ul>

**После принятия Стратегии реформы центральной публичной администрации в Республике Молдова Правительство инициировало общественные консультации в порядке контроля за ходом реализации этой Стратегии.**



	<p>ские подходы.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ эффективность принятия решений, механизма планирования работы на длительный срок не совершенен.</li> <li>▪ изменения обусловлены политическими модификациями, а не долгосрочными стратегиями.</li> <li>▪ децентрализация не отличается общесистемным характером.</li> <li>▪ информационные технологии используются недостаточно.</li> </ul>	<p>изменений осуществляется реорганизация, направленная на сокращение персонала и расходов, повышение административной эффективности.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Разработана и утверждена Национальная стратегия создания информационного общества – «Электронная Молдова» и План действий по реализации Стратегии (необходимые финансовые ресурсы не были выделены).</li> <li>▪ Значительные перемены общего характера в менеджменте публичных учреждений не отмечены. Периодическая аттестация и проверка профессиональных способностей не стали практикой.</li> </ul>	<p>стратегий (программа правления, СЭРСУБ, План действий РМ-ЕС);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ рекомендации международных финансовых институтов (МВФ, ВБ).</li> </ul>	<p>СЭРСУБ; - Программа деятельности Правительства;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Речь Президента РМ в Парламенте (8.04.2005), другие выступления и заседания;</li> <li>▪ исследования, отчеты и оценки международных институтов (СЕ, МВФ, ВБ).</li> </ul>
<p>Политизация публичной администрации</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство о государственной службе не запрещает должностным лицам состоять в партиях, но запрещает создание или работу структурных подразделений партий в рамках трудовых коллективов (нормы закона не полностью соблюдаются).</li> <li>▪ публичная администрация чрезмерно политизирована, отмечаются случаи запугивания и преследования служащих, состоящих в других политических партий, выдвижение служащих, поддерживающих мажоритарную партию.</li> <li>▪ реорганизация и ре-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Отраслевое законодательство остается практически неизменным.</li> <li>▪ Законы, определяющие порядок формирования Центральной избирательной комиссии и Счетной палаты, вводят определенные политические критерии в назначении чиновников. Хотя законодательство предусматривает большинство оппозиции и обязательное приостановление членства в партии, политические отношения остаются крепкими. Плюс ко всему, срок пребывания в должности может превысить мандат правления, в результате возможны конфликты.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Отсутствие адекватных законодательных рамок гарантий профессиональной государственной службы;</li> <li>▪ Доминирующие позиции мажоритарной партии;</li> <li>▪ Кадровая политика, проводимая не по критериям профессионализма;</li> <li>▪ Укрепление вертикали государ-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ заявления ряда политических партий.</li> <li>▪ стенограммы пленарных заседаний Парламента.</li> </ul>

	<p>структуризация используются для увольнения служащих без аттестации на профессионализм (пример: в течение четырех лет министерство образования четырежды переименовывается и подвергается структурным изменениям).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ назначение на должностях не отличаются гласным характером, не проводятся открытые конкурсы.</li> </ul>		<p>ственной власти;</p>	
Интерференция экономико-административных и политических интересов	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ специального закона о конфликте интересов не существует.</li> <li>▪ должностные лица участвуют в деятельности экономических структур с государственным капиталом.</li> <li>▪ выдвижение на руководящие должности в государственные экономические структуры не проводится на конкурсной основе.</li> <li>▪ государственная администрация вмешивается в вопросы возврата имущества, в том числе в судебных разбирательствах.</li> <li>▪ Порочная практика применения закона о декларировании доходов государственных должностных лиц.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Уполномоченные государственные структуры продолжают применять закон о гильотине, количество нормативных актов и платежей в области предпринимательства значительно сокращено (но остается довольно внушительным).</li> <li>▪ Разработан проект закона об упорядочении предпринимательской деятельности (исключительно посредством законов и правительственных постановлений).</li> <li>▪ По данным международных отчетов, Молдова прогрессирует в области обеспечения экономической свободы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ реализация стратегий и мер по противодействию коррупции;</li> <li>▪ осуществление регуляторной реформы;</li> <li>▪ осуществление правительственных программ и стратегий (программа правления, СЭРСУБ, План действий РМ-ЕС);</li> <li>▪ более решительные действия деловых людей.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Речь Президента РМ в Парламенте (8.04.2005);</li> <li>▪ выступление Президента на форуме бизнесменов (30.09.2005).</li> </ul>
Стабильность политики правления	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ определенная стабильность политики правления отмечена благодаря тому, что Правительство и парламентское большинство остается</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Принята Программа работы Правительства на период до 2009 года и План мер по ее выполнению.</li> <li>▪ Парламент принял законодательный план на</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Дальнейшее пребывание у власти одной и той же политической силы.</li> </ul>	<p>Законодательство РМ, Национальные программы и стратегии.</p>

	<p>неизменным продолжительный период времени.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ внутренняя и внешняя политика не полностью последовательна, отмечаются конфликты.</li> <li>- правительственные решения и действия не всегда основываются на долгосрочной стратегии и не всегда принимают в расчет прежние решения в соответствующей области.</li> <li>- многие важные решения принимаются спонтанно, по срочной инициативе ответственных руководителей, без достаточно предварительного анализа и без необходимого покрытия (финансового, технического, человеческого).</li> </ul>	<p>период до 2009 года, с указанием документов, на которые он опирается, сроков исполнения, и ответственных за исполнение. Правительство провозглашает приоритетной задачей безоговорочное выполнение в полном объеме и установленные сроки положений программы законодательства на период 2005-2009 гг.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Правительство одобрило среднесрочные рамочные расходы (2006-2008) и распорядилось о начале разработки рамочных расходов на три года подряд (в том числе для местной администрации).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Реализация правительственных программ и стратегий (программа правления, СЭРСУБ, План действий РМ-ЕС);</li> <li>▪ международное сотрудничество, поддержка международных организаций.</li> </ul>	
<p>Пробация и транспарентность правления. Противодействие коррупции</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ транспарентность действий центральной и местной публичной администрации на низком уровне.</li> <li>▪ отмечаются общие тенденции засекречивания информации и ее чрезмерного сокрытия.</li> <li>▪ идет ряд судебных процессов по фактам сокрытия информации, представляющей общественный интерес.</li> <li>▪ в ряде случаев высокопоставленные государственные чиновники уволены без официального обоснования, хотя дается понять о</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ одобрена и введена в действие очередная программа предотвращения и противодействия коррупции, План действий по ее реализации на период 2005-2006 гг.</li> <li>▪ Концепция сотрудничества Парламента с гражданским обществом предусматривает меры по усилению гласности, но не принято пока никаких законодательных или нормативных актов, призванных способствовать выполнению этих мер.</li> <li>▪ во всех центральных структурах власти назначаются ответственные за противодействие</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ политический консенсус, установленный в Парламенте;</li> <li>▪ рекомендации международных организаций;</li> <li>▪ реализация Программы правления и Плана действий РМ-ЕС.</li> <li>▪ Деятельность Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупци-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Юриспруденция судебных инстанций; периодические издания.</li> <li>▪ Национальная стратегия по предотвращению и противодействию коррупции.</li> </ul>

<p>их бесчестности или причастности к бесчестным действиям.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Общество не информируется адекватно о декларациях об имуществе государственных должностных лиц, сам процесс внесения и проверки деклараций порочен.</li> <li>▪ законодательство и различные стратегии по противодействию коррупции принимаются, но их эффективность остается низкой.</li> </ul>	<p>коррупции и протекционизму.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ создается Альянс против коррупции с участием общественных организаций.</li> <li>▪ отношение населения к мерам, предпринимаемым в сфере борьбы с коррупцией, все еще остается отрицательным, несмотря на то, что индекс восприятия коррупции в Молдове меняется в лучшую сторону.</li> </ul>	ей	
--	---	----	--

## 4. ЮСТИЦИЯ

В 2005 году в рамках стратегического партнерства между властью и оппозицией принят ряд законов, призванных привести систему правосудия Республики Молдова в соответствии с европейскими рекомендациями и стандартами.

Парламент принял **Закон о внесении изменений в ряд законодательных актов** в области юстиции, которые пересматривают прежние регламентации, вводят новые положения в области судоустройства и статусе судьи. Декларированная цель этих модификаций состоит в укреплении независимости судей и автономии системы правосудия. Суть внесенных изменений предусматривает:

- обязательное требование к Президенту страны и Парламенту мотивировать отказ назначать на должность председателя или вице-председателя судов и апелляционных палат или Высшей судебной палаты - исключительно серьезными мотивами несоответствия, нарушения законодательства или несоблюдения процедуры отбора и выдвижения.
- обязательное требование к Президенту Республики Молдова мотивировать отказ назначать на должность судьи судов или апелляционных палат до достижения предельного возраста – исключительно вескими доказательствами несоответствия кандидата или судьи соответствующей должности, нарушения с его стороны законодательства или законных процедур отбора выдвижения кандидата или судьи.

Изменение Закона о Высшем совете магистратуры коснулось двух основных элементов:

- *Изменение порядка образования Совета.* Семь судей из 12-ти магистратов ВСМ избираются тайным голосованием Общим собранием судей Республики Молдова, два члена назначаются парламентом из числа штатных профессоров, один по предложению парламентского большинства, другой по предложению оппозиции. Установлено, что судьи, избранные Общим собранием, будут делегированы в Совет по принципу ротации, по три члена одновременно сроком на один год.
- *Статут Общего собрания судей.* Законом установлено, что Общее собрание обеспечивает практическое исполнение принципа самоуправления судебной власти и ему принадлежит исключительное право избрать 7 членов Высшего совета магистратуры. Вместе с тем, Собрание не вправе принимать никаких других решений, связанных с организацией судебной власти. Установлено также, что Собрание

**Закон о внесении изменений в ряд законодательных актов в области юстиции, которые пересматривают прежние регламентации, вводят новые положения в области судоустройства и статусе судьи.**

**Изменение Закона о Высшем совете магистратуры касается двух основных элементов: порядка образования Совета и статута Общего собрания судей.**

проводится, как правило, раз в четыре года и является правомочным при условии, что в нем участвует не менее 2/3 от общего числа членов и есть доказательство того, что отсутствующие судьи были оповещены предварительно о созыве собрания. Практически, этими нормами создан новый, не существовавший раньше общественный орган самоуправления, об учреждении которого не проконсультировались даже с судьями, которым впоследствии придется обеспечить его деятельность.

Тем не менее, до проявления последствий этих мер еще далеко, а система правосудия по-прежнему переживает кризисную ситуацию, свидетельством чему несколько обстоятельств:

- Большой процент судебных решений остается невыполненным, что свидетельствует о качестве этих решений и порочном порядке рассмотрения дел.
- Значительно растет число обращений в Европейский суд по правам человека (более 150 исков принято к производству), в который апеллянты верят значительно больше, чем в отечественные инстанции. ЕСПЧ начинает выносить осудительные вердикты в отношении Республики Молдова (в настоящий момент таких решений 24). Власти намереваются наделить Конституционный суд полномочиями «сверх инстанции», призванной рассматривать законность вынесенных судебных решений и тем самым избежать или хотя бы затянуть обращение граждан в ЕСПЧ.
- Статистика показывает, что очень много решений, вынесенных апелляционными и кассационными инстанциями, впоследствии аннулируются Высшей судебной палатой из-за того, что суд не прояснил всех обстоятельств дела, указанных в соответствующей апелляции или кассации.
- Судьи часто дают себя вовлечь в дела с политическим оттенком, а представители ВСМ или судебных инстанций не реагируют на обвинения прессы, в том числе после завершения дел.
- Зарплаты судей мизерные: в первой инстанции 1500–1800 лей (120 евро); в Апелляционной палате 2000–2500 лей (166 евро); в Высшей судебной палате 2700–3200 лей (213 евро), а дополнительных социальных гарантий (квартира, участок под застройку, кредиты и пр.) практически уже не предоставляется.
- Значительно растет количество обращений в юстицию, тогда как штатный судебный персонал остается неизменным, а предложения о назначении на вакантные должности рассматриваются долго и медленно.
- Все больше заявлений раздается на условиях анонимности о существовании посредников, которые могут обеспечить назначение и выдвижение судей за определенное вознаграждение или конкретное решение по тому или иному рассматриваемому делу.
- Представители власти уже не обвиняют так часто судей (большинство которых назначены или утверждены в должности нынешним правлением), практически не наблюдается больше случаев привлечения магистратов к уголовной ответственности за коррупционные действия, тогда как социологические исследования свидетельствуют о недоверии к орга-



нам правосудия (около 30% населения) и о высоком уровне коррупции в рамках системы.

*Сетка мониторинга 5 Консолидация и независимость системы правосудия*

Показатели	Положение дел в 2004 году	Прогресс в 2005 году	Факторы влияния	Источники
Способность обеспечить соблюдение законодательства	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Рассмотрение дел затягивается, принцип оперативности и эффективности правосудия не соблюдается.</li> <li>▪ Законодательные нормы исполнения устарели, новые регламентации запаздывают.</li> <li>▪ Неисполненными остаются десятки тысяч решений (30 тысяч неисполненных постановлений только по гражданским делам).</li> <li>▪ власти выступают с жесткими заявлениями в адрес судей, характеризуя систему как порочную и коррумпированную, что непосредственно ведет к снижению уровня доверия со стороны граждан к системе правосудия.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Вступление в силу нового Исполнительного кодекса, утверждение нормативных актов по его применению, по обеспечению деятельности Исполнительного департамента, создание Фонда развития исполнительной системы.</li> <li>▪ По состоянию на конец 2005 года число неисполненных судебных постановлений сократилось по сравнению с 2004 годом, но продолжает оставаться довольно внушительным (около 18 тыс. неисполненных решений только по гражданским делам).</li> <li>▪ Вопрос об исполнении судебных решений рассматривается на коллегии Министерства юстиции и в Парламенте.</li> <li>▪ Положение арестованных становится предметом парламентских проверок, Высшая судебная палата приняла решение о рассмотрении судебными инстанциями дел, по которым проходят лица, содержащиеся под арестом.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Принятие более решительных мер, определяющих деятельность судебных исполнителей.</li> <li>▪ Рост количества обращений граждан в ЕСПЧ и количества осудительных вердиктов в отношении Правительства за невыполнение судебных постановлений, вынесенных молдавскими инстанциями.</li> <li>▪ Резолюции и рекомендации ПАСЕ (Рез. 1465/2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Выступление Президента РМ на годовой Конференции судей (29.01.2005);</li> <li>▪ обращение Президента к Парламенту об отправлении правосудия (15 октября 2003 года).</li> <li>▪ речь Президента РМ на торжественном заседании по случаю X-летия Конституции (29 июля 2004 года).</li> <li>▪ документы ЕСПЧ, ПАСЕ.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Учрежден Комитет по жалобам, призванный рассматривать обращения заключенных пенитенциарных заведений.</li> </ul>		
<p>Политическая независимость судей</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Судьи находятся под определенным политическим влиянием, назначения и выдвижение не проводятся гласно, Президентура (Парламент в случае судей ВСП) располагает рычагами, которые позволяют отклонить негодные кандидатуры или освободить от занимаемой должности по неубедительным мотивам (в 2001-2004 гг. около 70 судей освобождены от занимаемых должностей без мотивированных решений, доказывающих их вину).</li> <li>▪ при рассмотрении кандидатур ряда судей принимается во внимание мнение партийных чиновников на местах, депутатов, ответственных за определенные территории, а также специальных служб.</li> <li>▪ Финансирование инстанций недостаточно, минфин, Правительство и Парламент наделены исключительными полномочиями в плане установления пределов выделяемых ресурсов.</li> <li>▪ контроль по вертикали, осуществляемый в рамках публичной администрации, рас-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Высший совет магистратуры сформирован в основном из судей, парламентская оппозиция может назначить одного своего представителя в ВСМ (новый состав ВСМ сформирован неправильно, новый механизм исполнения функций самоуправления не разработан).</li> <li>▪ политическое влияние не снизилось существенно, практически на всем протяжении 2005 года назначение и выдвижение проводятся по усмотрению политических субъектов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Положительное влияние оказывают заключение Плана действий РМ-ЕС, резолюции Совета Европы и результаты парламентских выборов 2005 года;</li> <li>▪ установившееся политическое партнерство.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Доклад „Рабочий план персонала Европейской комиссии”, Европейская политика соседства (2004); <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательство РМ;</li> <li>▪ Доклад «Контроль независимости системы правосудия в Республике Молдова», подготовленный «Freedom House Moldova &amp; Open Society Initiative» (2003).</li> <li>▪ „Показатели реформы системы правосудия в Республике Молдова», доклад АВА/СЕЕЛІ, 2003.</li> </ul> </li> </ul>

	пространен и на систему правосудия.			
Релевантные изменения в законодательство	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Приняты новые уголовный, гражданский, уголовно-процессуальный и гражданско-процессуальный кодексы, Трудовой кодекс, но отсутствует глубокая подготовка судей и сотрудников органов правопорядка.</li> <li>▪ В конце 2002 года модифицируется Конституция и Закон о судоустройстве с введением трехступенчатой системы инстанций (трибуналы упраздняются). В результате реорганизации многие судьи освобождаются от занимаемых должностей.</li> <li>▪ в период 2001- 2003 гг. принимаются законы, допускающие немотивированное отклонение предложений о назначении судьи до достижения предельного возраста.</li> <li>▪ Этими же поправками предусмотрено право главы государства назначать или отклонять предложения о назначении в административных должностях судей (председателей и вице-председателей инстанций).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ пересматриваются законы о статусе судьи, судоустройстве, Высшем совете магистратуры. Совет Европы уклонился подтвердить, что принятые изменения играют значительную роль в обеспечении независимости, и призвал провести более значительную ревизию.</li> <li>▪ бюджеты судебных инстанций отдельно включены в Госбюджет на 2005-2006 год, что позволяет более эффективное управление ими. Размер ассигнований недостаточен для обеспечения надлежащего функционирования инстанций.</li> <li>▪ принято Постановление Парламента о Календарном плане выполнения рекомендаций и резолюций Совета Европы, 6 пунктов которого касаются реформирования и совершенствования судебной системы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ реализация Национального плана действий РМ-ЕС, СЭРСУБ.</li> <li>▪ политическое партнерство в Парламенте;</li> <li>▪ рекомендации международных институтов (Совет Европы, ОБСЕ, оценочные миссии МВФ, Всемирного банка).</li> </ul>	Законодательство РМ
Уровень подготовки специалистов системы правосудия	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Центр повышения квалификации работников юстиции недостаточно финансируется и оснащен. Оснащение Центра осуще-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Активизируется работа по повышению квалификации, в частности, посредством ряда институтов гражданского об-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мобилизация органов власти, Высшей судебной палаты и Министерства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪Материалы годовой Конференции судей от 3 февраля 2006 года.</li> </ul>

<p>дия</p>	<p>ствляется в основном за счет внешнего финансирования, так как из бюджета выделяется слишком мало средств.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Повышение квалификации и периодическая аттестация судей не отличается системным характером, несмотря на то, что эти меры предусмотрены законодательством.</li> <li>▪ Судьи ассистенты и референты имеются только в Высшей судебной палате.</li> <li>▪ Оплата труда судей и вспомогательного персонала на низком уровне, хорошо подготовленные юристы ищут более высокооплачиваемые места.</li> </ul>	<p>щества. Все больше организаций задействовано в процесс обучения судей и прокуроров (ИУР, АВВА/СЕЕЛІ, CSPJ и др.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Судьям не ассистируют референты и профессиональные помощники с высшим юридическим образованием, которые взяли бы на себя организационные и предварительные технические мероприятия.</li> </ul>	<p>юстиции.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Особое внимание со стороны международных институтов (в частности, СЕ и ЕС).</li> <li>▪ активность организаций гражданского общества.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Речь Президента РМ на годовой Конференции судей (29 января 2005 года).</li> <li>▪ Обращение Владимира Воронина к Парламенту об отправлении правосудия (15 октября 2003 года);</li> <li>▪ законодательство РМ.</li> </ul>
------------	--	--	--	---

## 5. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

В соответствии с Планом действий, **приоритетами** Правительства Молдовы в экономической и социальной сферах являются:

- возобновление сотрудничества с финансовыми организациями;
- осуществление мер по сокращению уровня бедности ;
- закрепление экономического роста в частном секторе;
- обеспечение фискальной устойчивости.

### 5.1. Сотрудничество с международными финансовыми организациями

В период 2001-2003 гг. отношения Молдовы с международными финансовыми организациями значительно ухудшились и отличались существенными противоречиями в оценке целей, приоритетов и инструментов экономических политик. Программа финансирования РМ со стороны МВФ была приостановлена в 2003 году по инициативе Фонда, а последняя региональная стратегия Всемирного банка для Молдовы завершилась в 2001 году (новая стратегия вступила в действие в 2005 году).

В 2004 году официальный курс в сфере экономической политики претерпел серьезных изменений, власть перешла на новую, реформаторскую риторику, и этот факт приветствовали МВФ и Всемирный банк. В 2004 году самым большим достижением Правительства стало публичное обсуждение и завершение работы над Стратегией экономического роста и сокращения уровня бедности. Документ широко приветствовали международное сообщество финансовых и донорских организаций, которые, с другой стороны, призвали Правительство Республики Молдова предоставить гарантии того, что его практические действия созвучны приоритетам, намеченным в СЭРСУБ<sup>15</sup>. Как констатировали многочисленные экономические наблюдатели и представители национального бизнес-сообщества, нередко практические действия Правительства в экономической сфере противоречили духу СЭРСУБ. 2005 год прошел под знаком определенного прогресса и позитивных ожиданий.

#### **Отношения с Всемирным банком**

В ноябре 2004 года Всемирный банк утвердил новую региональную стратегию для Молдовы, в которой нашли отражение приоритеты СЭРСУБ. Но, как отмечается в стратегии для Молдовы, до тех пор, пока Правительство не докажет свою полную приверженность реформам, сформулированным в СЭРСУБ, предоставляемая Банком помощь будет нацелена на программы и инициативы местного уровня. Такое смещение акцента – серьезный мотив для того, чтобы Правительство поразмыслило над улучшением своего имиджа и доверия к себе. В рамках стратегии банк планирует предоставить 90 млн. USD в период

*Спустя несколько лет «замороженны х» отношений между Молдовой и международными финансовыми организациями ... в 2005 году отмечен определенный прогресс и наметились позитивные ожидания обеих сторон.*

*Несмотря на то, что Всемирный банк принял новую стратегию для Республики Молдова, он коренным образом пересмотрел подход к своим проектам в Молдове ...*

<sup>15</sup> A se vedea, spre exemplu, IDA and IMF, 2004;

2005-2008 гг. В случае явных достижений со стороны Правительства Молдовы в укреплении деловой среды и управлении государственного сектора (два приоритетных направления и в Плане действий, и в СЭРСУБ), Кишинев может рассчитывать дополнительно еще на 47 млн. USD.

В соответствии с региональной стратегией, Банк планировал выделить транш в размере 10 млн. USD на Проект управления публичными финансами (PGFP). 16 июня Банк одобрил предоставление кредита в размере 8,548 млн. USD в рамках этого проекта, а также дополнительного кредита в 3 млн. USD в рамках Первого кадастрового проекта. Согласно официальной информации Банка, PGFP и дополнительный кредит выделяет Международное агентство развития (МАР) на сорок лет под 0% годовых и с отсрочкой выплаты на десять лет. Целью проекта PGFP является введение современных и эффективных методов управления публичными финансами, обучение персонала управлению бюджетами и правительственными программами и становление внутренней аудиторской системы.

Впервые в декабре 2005 года представителя Всемирного банка пригласили в Парламент Республики Молдова, чтобы ответить на вопросы депутатов. Ряд депутатов просили списать долги Республики Молдова перед Всемирным банком и включить Молдову в список бедных и отягченных долгами стран, которым Банк может простить долги. Аргументы депутатов основывались на том, что в начале переходного периода Молдова получала неконцессионные кредиты. Как показывают исследования независимых экспертов, в начале 90-х годов Молдову действительно ошибочно включили в список стран со средними доходами, хотя в действительности она относилась к странам с низким уровнем доходов<sup>16</sup>. В результате этой неверной оценки Республика Молдова до 1997 года получала кредиты на рыночных условиях (условия Международного банка реконструкции и развития), а не на льготных (условия МАР).

#### **Отношения с МВФ**

В 2005 году в Молдове побывали три оценочные миссии МВФ (июль, октябрь, декабрь). В официальных заявлениях сквозил умеренный оптимизм обеих сторон в отношении переговоров и утверждения нового экономического Меморандума между МВФ и Республикой Молдова. Декабрьская миссия провела консультации по IV-й статье Соглашения МВФ и инициировала предварительные дискуссии по новой программе экономических политик Правительства, которая потенциально могла бы найти поддержку Фонда в рамках Механизма сокращения уровня бедности и экономического роста (англ. *Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF).

**... а МВФ  
инициировал  
предваритель-  
ные  
обсуждения по  
новому  
Меморандуму с  
Молдовой**

В опубликованной окончательной оценке декабрьской миссии отмечались достижения Правительства и Нацбанка в обеспечении макроэкономической стабильности, прочность налоговой и денежной политик<sup>17</sup>. Считаем, что помимо традиционных макроэкономических целей (инфляция, бюджетный дефицит, торговый дефицит, валютные резервы), в новой программе будут фигурировать и задачи, касающиеся структурных политик и которые традиционно яв-

<sup>16</sup> Vezi, Weeks și alții, 2005;

<sup>17</sup> Vezi IMF, 2005;



ляются «специализацией» Всемирного банка. Из дискуссий, состоявшихся в 2005 году, можно сделать вывод, согласно которому МВФ считает, что:

- необходимо приватизировать нерентабельные государственные предприятия; (в 2005 году Правительство провело инвентаризацию государственной собственности, положительно оцененную МВФ и Всемирным банком)
- необходимы дополнительные инвестиции в модернизацию инфраструктуры;
- Правительство должно прекратить субсидировать нестоятельные предприятия через Совет кредиторов (эта практика действительно деформирует экономический образ действия предприятий-бенефициантов и нарушает принцип фискальной справедливости);
- Представители МВФ выразили и недоверие по поводу ряда инструментов налоговой политики, в частности, относительно намерения ввести НДС-счета, и заявили, что это идет вразрез с духом регуляторной реформы, начатой в 2005 году.

**... и подверг критике Правительство о за некоторые инструменты налоговой политики**

Если в последующие месяцы Правительству Республики Молдова удастся убедить МВФ в последовательности своей экономической политики, до июня 2006 года есть шансы подписать Меморандум с Фондом. При этом Правительству и НБМ надлежит обговорить максимально выгодные условия по приоритетным направлениям СЭРСУБ. Положения Меморандума должны стимулировать, а не сдерживать реализацию Стратегии. Подписание меморандума с МВФ необходимо по следующим соображениям:

- Это послужит положительным сигналом для международных инвесторов;
- Позволит активизировать программы других финансистов (к примеру, ЕС обуславливает свою финансовую помощь наличием меморандума с МВФ);
- Меморандум с МВФ облегчит допуск Молдовы в Парижский клуб кредиторов для реструктуризации двухсторонних долгов;
- В условиях подорожания природного газа и другого импорта кредиты МВФ в поддержку платежного баланса могут оказаться кровно необходимыми в 2006-2007 гг.;

**Тем не менее, у Правительства а есть реальные шансы того, что новая программа с МВФ будет принята в 2006 году**

## **5.2. Сокращение уровня бедности**

Бедность – самое пагубное последствие молдавского переходного периода. После затянувшихся на годы реформ, осуществляемых полумерами, финансовый кризис в России в 1998 году еще больше усугубил и без того уже шаткое положение Молдовы. В 1999 году был достигнут рекордный уровень бедности в стране – более 70% населения находилось за порогом абсолютной бедности. К 2004 году показатели бедности значительно сократились – до 26%. Однако в сельской местности

**Сокращение уровня бедности в Плане представлено как приоритетное направление деятельности Правительства а Молдовы.**

показатели бедности в 2004 году незначительно ухудшились по сравнению с 2003 годов. После 1999 года отмечалось и снижение уровня бедности по международным критериям бедности, которые составляют 2,15 USD на человека в день (ППС – паритетность покупательской способности). Значительно снизились и два других важных показателя – глубина бедности и суровость бедности (Таблица 1).

Как отмечается в официальных отчетах, сокращение уровня бедности в 1998-2004 гг. на 2/3 обусловлено экономическим ростом и на 1/3 – перераспределением доходов<sup>18</sup>. Это спорное утверждение, мы не увидели особо эффективных политик в области перераспределения доходов, а снижение налоговых квот было, скорее, выгодно богатым людям, нежели бедным. Неравенство доходов – важная сторона бедности – проявило незначительную тенденцию к понижению, но, тем не менее, это соотношение остается высоким по сравнению со странами Евросоюза. Кроме того, тенденция сокращения уровня бедности и неравенства отличается крайней уязвимостью. Из Таблицы 1 можно заметить, что наиболее существенное сокращение уровня бедности произошло в 2000-2003 гг. В 2004-2005 гг. сильный экономический рост не принес с собой соразмерного снижения доли бедного населения. В 2004 году неравенство даже немного возросло.

Также, следует уточнить, что коэффициент "Gini" в 0,403 в 2004 отражает, скорее, неравенство потребительских расходов, а не денежных доходов (скрывая, таким образом, тот факт, что часть потребления домашних хозяйств обеспечивается за счет товаров, производимых в пределах хозяйства). Денежные доходы, как показывают официальные статистические данные, распределяются еще более неравномерно. Коэффициент "Gini" по денежным доходам в 2004 году составлял 0,54 и существенно упал против 0,7 в 1999 году.

**Экономический рост обеспечил в 2000-2005 гг. значительное сокращение уровня бедности ...**

**...но неравенство доходов по-прежнему довольно высокое**

Таблица 1 Динамика показателей бедности

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Уровень бедности, % к общей численности населения, национальный порог абсолютной бедности	73	68	55	40	29	26
Глубина бедности, %	32	27	19	12	7	7
Суровость бедности, %	18	14	9	5	3	2
Уровень бедности, % к общей численности населения, международный порог абсолютной бедности 2,15 USD	53	45	32	21	11	11
Коэффициент "Gini"	0,43 6	0,41 9	0,42 8	0,42 1	0,38 9	0,40 3
Соотношение между доходами 20% наиболее бедного и наиболее обеспеченного населения, раз	11,0	10,4	11,4	10,4	7,9	8,6

Источники: Минэкономики, 2005 и Нацбанк, 2005

<sup>18</sup> МЕС, 2005;

Прогресс Молдовы в сокращении уровня бедности в 2005 году трудно оценить, так как еще не опубликованы результаты исследований доходов домашних хозяйств (SBGC). По нашим оценкам, в 2005 году уровень бедности замер на отметке 23-25% (на национальном пороге абсолютной бедности).

Одним из недостатков, значительно сдерживающих мониторинг политики, является тот факт, что Правительство публикует отчеты о бедности с большим опозданием. Отчет об уровне бедности за 2004 год был обнародован только в ноябре 2005 года. Наше мнение состоит в том, что Министерство экономики располагает достаточными техническими и статистическими ресурсами для того, чтобы проводить исследования уровня бедности по крайней мере раз в два года, если не ежеквартально. Таким образом, информированность на эту тему была бы более полной и оперативной, и появилась бы возможность вовремя адаптировать политику к текущим изменениям. Тем более, что бедность в Республике Молдова, как показывает статистика, представляет собой крайне динамичное явление и выводы на 2004 год вряд ли будут релевантными для политики на 2006 год.

### 5.3. Консолидация экономического роста

Как показано в Таблице 2, темпы роста ВВП в 2005 году достигли рекордного уровня. Но при этом многие экономисты утверждают, что качество и устойчивость достигнутого экономического роста сомнительны. Действительно, можно констатировать долгосрочную тенденцию сокращения доли добавленной стоимости в ВВП. Начиная с 2002 года, наблюдается укрепление инвестиционных взносов, и эту положительную тенденцию следует поддерживать. С другой стороны, видно, что в большинстве отраслей промышленности мощности используются менее, чем на 70%. Этот парадокс решается просто: потенциал существует фактически, но морально и физически он устарел. Также, использование потенциала не на полную мощность может свидетельствовать и о низком спросе на молдавскую продукцию. В свою очередь, низкий спрос может объясняться и тем, что молдавские товары недостаточно конкурентоспособны - как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

**По предварительным оценкам, в 2005 году экономический рост в Молдове ускорился ...**

Таблица 2 Показатели экономического роста

	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2005 е
ВВП, % к соответствующему периоду предыдущего года	- 3,4	2,1	6,1	7,8	6,3	7,3	8,5
Валовая добавленная стоимость, % от ВВП	8 7,5	8 8,0	8 7,1	8 7,3	8 5,2	8 5,2	85,0
Конечное потребление, % от ВВП	9 0,0	1 03, 1	1 01, 1	1 03, 2	1 10, 3	1 05, 8	106, 5
Валовые инвестиции в основной капитал, % от ВВП	1 8,4	1 5,4	1 6,7	1 6,3	1 7,1	1 8,6	24,5

Источник: НБМ и оценки авторов

Конечное потребление по-прежнему сохраняется на крайне высоком уровне. В условиях, когда внутреннее предложение не в

**... но качество и устойчивость роста спорные ...**

состоянии (ни количественно, ни качественно) удовлетворить потребительский спрос, импорт достиг угрожающих размеров. В 2005 году он вырос на 30% - при этом экспорт увеличился лишь на 12%. В результате торговый дефицит достиг астрономических размеров и превысил 1,2 млрд. долларов. Одновременно с торговым дефицитом обострился и дефицит текущего счета.

И рост ВВП, и увеличение торгового дефицита, и его финансирование - все это проявления одного и того же явления: эмиграции рабочей силы и денежных переводов в страну из-за рубежа. Сравнительно с предыдущими периодами, в 2005 году зависимость экономики от эмиграции усугубилась. Эта зависимость влечет, в общих чертах, аналогичную угрозу, что и для стран, зависимых от нефтяных поступлений<sup>19</sup>. Когда поступления перестанут расти и даже начнут снижаться, положение домашних хозяйств, торгового баланса и публичного бюджета ухудшится, если к тому времени не удастся принять меры по стимулированию внутреннего предложения на фоне создания хорошо оплачиваемых рабочих мест. Одна из самых серьезных угроз, связанных с эмиграцией, состоит в том, что ремитенции порождают азарт на уровне:

- домашних хозяйств (граждане, получающие переводы из-за рубежа, перестают настойчиво искать экономические возможности в стране),
- банковской системы (коммерческие банки предоставляют все больше потребительских кредитов даже на рискованных условиях);
- правительства (которое пользуется значительными бюджетными доходами, полученными в результате налогообложения потребления, и может не напрягаться для осуществления сверхнеобходимых экономических реформ);

Решение проблем, связанных с ремитенциями, - большой вызов для Правительства. Международные финансовые организации и ЕС рекомендовали Правительству направить переводы в сферу производства. Однако в мире мало стран, зависимых от переводов из-за рубежа, которым удалось когда-либо обеспечить вложение доходов, полученных от эмигрантов. В Молдове эти доходы и впредь будут тратиться - до тех пор, пока сами эмигранты не вернуться домой и не вложат их в собственные предприятия.

#### **5.4. Обеспечение фискальной устойчивости**

В 2005 году фискальная политика Правительства была сравнительно осторожной. Удовлетворительный уровень макроэкономической стабильности удалось обеспечить благодаря денежной политике, направленной на сдерживание инфляции, и фискальной политике, нацеленной на обеспечение бюджетного баланса и сокращение государственного долга.

Правительство утвердило Среднесрочные расходные рамки на 2006-2008 гг. Это уже третий опыт среднесрочного планирования фискальных рамок и тем самым выполнена одна из задач

*... а зависимость показателей роста от денежных переводов гастарбайтеров усугубилась ...*

*... на фоне морального азарта бытовых потребителей, банков и, особенно, Правительства*

*В 2005 году Правительство о проводило осторожную фискальную политику, что облегчило Всемирному банку контроль за инфляцией*

<sup>19</sup> Vezi IMF, februarie 2005;

Плана действий. Правительству удалось объединить государственный бюджет, местные бюджеты, бюджет социального страхования и внебюджетные фонды в национальный публичный бюджет - еще одна задача, установленная в Плате. В соответствии с положениями Плате, бюджеты сверстаны на осторожных макроэкономических прогнозах (даже излишне осторожных, на наш взгляд) и совместимых с СЭРСУБ.

Улучшение эффективности, гласности и общественного информирования в вопросах осуществления публичных расходов - серьезная недоработка Правительства. Кроме того, не обеспечено сокращение уровня бедности путем точного направления публичных расходов. Точнее, уровень бедности снизился, но по другим причинам. Фискальное администрирование и расширение базы налогообложения, в частности путем отмены освобождения от налогов - другое существенное упущение. В 2005 году Правительство предоставило налоговые послабления и льготы в условиях отсутствия гласности, как международным инвесторам, так и отдельным местным компаниям.

**Но гласность в процессе принятия решений и адекватное информирование общественности представляют собой два серьезных упущения в области**

**Сетка мониторинга 6 Экономическое и социальное развитие**

Показатели	Положение дел в 2004 году	Прогресс в 2005 году	Факторы влияния	Источники фискальной политики
Уровень бедности	26% населения находилось ниже порога бедности.	По нашим оценкам, уровень бедности застылся на отметке 24-25%.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отсутствие прогресса обусловлено узкой базой экономического роста</li> </ul>	МЭТ EXPERT-GRUP
Норма ВВП, %	7,3	8,5e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Потребление сохраняется на высоком уровне;</li> <li>Значительный рост инвестиций;</li> <li>Укрепление сектора услуг;</li> </ul>	
Годовой уровень инфляции, %	12,7	10,7	<ul style="list-style-type: none"> <li>Более медленный рост цен на продовольственные товары;</li> <li>Административный контроль роста цен на услуги;</li> </ul>	НБС
Внешний государственный долг / ВВП, %	25,7	22,0e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рост ВВП</li> <li>Снижение остатка долга</li> </ul>	Министерство финансов
Внутренний государственный долг / ВВП, %	11,6	9,9e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рост ВВП</li> <li>Незначительное увеличение остатка</li> </ul>	Министерство финансов

			долга	
Первичный бюджетный дефицит, %	+0,2	+2,0e	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Значительное увеличение поступлений в виде косвенных налогов</li> </ul>	Министерство финансов
Уровень безработицы, %	7,8	6,8e	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усиление эмиграции и снижение давления на рабочую силу;</li> <li>• Создание новых рабочих мест;</li> <li>• Переход ряда рабочих мест из теневой экономики в реальную</li> </ul>	НБС





## 6. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ

### 6.1. Нынешние тенденции в международной торговле

Со структурной точки зрения, внешняя торговля Молдовы подобна торговле недоразвитых государств; в структуре экспорта доминирует продукция, для которой необходим значительный труд. Согласно предварительной статистике, в 2005 году переработанная сельскохозяйственная продукция и продовольственные товары составили 60% от общего объема экспорта. Интересно, что доля алкогольных напитков, продовольственных товаров и табака в структуре молдавского экспорта достигает примерно 37%. Вероятно, в последующие годы эта структура не претерпит значительных изменений.

*Непереработанная сельскохозяйственная продукция и продовольственные товары составляют 60% общего объема экспорта...*

В свою очередь молдавский импорт характеризуется более быстрым ростом, чем экспорт, и значительной долей в нем сырья и энергоносителей (нефти, нефтепродуктов и газа). Нефтяные продукты составляют 20% от объема импорта и их доля растет пропорционально с активизацией деловой деятельности, вне зависимости от себестоимости и цен.

Высокая доля в структуре импорта удерживается такой продукцией, как овощи, соки, продовольственные товары. Это обусловлено ситуацией в сельском хозяйстве (уровень производства, климатические условия) или выраженными предпочтениями потребителей в соответствии с качеством и стоимостью импортируемой продукции.

#### *Изучение ситуации*

Хотя Молдова продолжает оставаться крупнейшим поставщиком вин на российский рынок, молдавские вина потеряли свою долю рынка, она снизилась с 57% в 1999 году до 45% в 2004 году. Сложности с сырьевым обеспечением, возможно, могли бы быть причиной; в 2002-2003 годы Молдова импортировала из Румынии небутилированное вино в объеме, равном 10% своего импорта в Россию. Есть и более серьезные проблемы: российский рынок подвержен радикальным переменам в том, что касается структуры спроса, потребительских предпочтений и реакции конкурентов. Российские потребители подвергаются искушению попробовать другие, не молдавские вина, к которым они привыкают, переориентируя свои предпочтения на вина «Нового мира», из таких стран как Чили или Аргентины. В действительности именно эти государства, а не Франция или Италия, которые производят высококачественные дорогие вина, и есть главные конкуренты Молдовы.

*...а в структуре импорта велика доля сырья и энергоносителей*

С другой стороны, в структуре экспорта молдавских вин поставки в ЕС имеют очень малую долю – только 0,7%. Потенциал единого рынка для импорта винодельческой продукции и географическое приближение этого рынка может сделать из него важное пространство сбыта молдавских вин. Кроме того, если Молдове будет предоставлен льготный режим ассиметричной торговли с Европейским союзом, который бы устранил ряд тарифных барьеров на доступ к этому рынку, это могло бы изменить ситуацию.

### 6.2. Возможные прогнозы

Как ожидается, на протяжении 2006-2007 годов объем импорта продолжит увеличиваться. Важнейший фактор, который мог бы сыграть роль в ограничении импорта в среднесрочной и долгосрочной перспективе, – правительственное регулирование и таможенные налоги и сборы, которые бы умили рост импорта и в то же время защитили бы внутренний рынок. Между тем молдавские импортеры, вероятно, будут вынуждены справляться с конкуренцией на рынке со стороны иностранных компаний с помощью пока не полностью освоенного потенциала, как например в области текстильной продукции. Любопытно, что с 1997 года зарубежные инвесторы начали инвестировать значительные средства в текстильную промышленность, существенно зависящую от местной дешевой рабочей силы. В результате этого текстильная и обувная продукция укрепили свою долю в структуре экспорта с 6,7% в 1997 году до 17,3% в 2004-м. Несмотря на нетарифные барьеры, рынок сбыта в Российской Федерации будут удерживать в последующие два года значительную долю в экспорте молдавской продукции.

*Правительственное регулирование – возможность умирить рост импорта...*

Молдавский экспорт в европейский союз, возможно, возрастет с включением Республики Молдова 1 января 2006 года в систему расширенных торго-

*...а экспорт в ЕС мог бы увеличиться благодаря системе торговых преференций GSP+*

вых преференций GSP+. С другой стороны, ряд экспертов утверждает, что экспорт не будет ощутимо расти, а скорее его рост будет медленным, поскольку он не покрывает продуктов, в которых у Молдовы есть конкурентное преимущество, в первую очередь это касается агропродовольственной продукции. Молдавские представители заинтересованы в получении Автономных торговых преференций, которыми пользуются Балканские государства, соответствующие льготы предусмотрены и в Плане действий, который Молдова подписала с Европейским союзом в 2005 году.

### 6.3. Торговые отношения Молдовы с ЕС

2005 год начался с подписания Плана действий Республика Молдова – Европейский союз, продолжился предоставлением ЕС важных финансовых средств<sup>20</sup>, несколькими проектами по укреплению сотрудничества между менеджерами Молдовы и некоторых государств ЕС и эффективно завершился предоставлением Молдове новой обобщенной системы торговых преференций – GSP Plus.

Это последнее достижение крайне важно в плане торгового оборота между Молдовой и государствами-членами ЕС. Молдова будет пользоваться льготами второго уровня, то есть расширенными торговыми преференциями или GSP Plus. Соответствующие льготы предполагают взимание нулевого сбора при экспорте в ЕС расширенной гаммы продукции. Однако в рамки этой системы не попадет целый ряд товаров, таких как сахар, вина и алкогольные напитки, мясопродукты, консервы. Эта продукция доминирует в структуре молдавского экспорта. Вместе с тем мы должны сознавать тот факт, что увеличение экспорта осложняется и определенными тарифными и нетарифными барьерами на импорт товаров из Молдовы.

*...однако товары, преобладающие в молдавском экспорте, не будут охвачены данной системой*

Доля молдавского экспорта на рынок ЕС составляет примерно 30% от общего объема поставок. Свыше 50% молдавских товаров экспортируется в государства СНГ, а такая конъюнктура делает экспорт чересчур зависимым от экономических и политических изменений на этом пространстве. «Экономические санкции», введенные Россией весной минувшего года (по фитосанитарным и др. причинам), пролили свет на политическую плоскость торговых отношений. С другой стороны, низкое качество молдавских товаров не позволяет переориентировать экспорт на западные рынки.

Если молдавские предприятия и в будущем не будут беспокоиться о росте производительности и качества, они столкнутся с серьезными проблемами. Рост производительности и качества должен быть одним из стратегических приоритетов Молдовы в 2006 году. В то же время приоритетной задачей Молдовы должен быть рост возможностей поглощения европейских финансовых средств и их рациональное использование. В настоящее время эти возможности ограничены, в результате чего мы не можем готовить четкие инвестиционные проекты.

*Рост производительности должен быть первоочередной целью для молдавских предприятий*

В 2006 году в программе работы правительство должно было бы быть указано создание системы управления европейскими средствами для более эффективного и транспарентного их использования, например, путем создания подразделений по менеджменту проектов (ПМП). Соответствующие меры могли бы начаться с создания при каждом министерстве по одному ПМП, или основания единой структуры, в ведении которой находились бы проекты различных министерств.

*А получатели предоставляемых ЕС средств должны более транспарентно их использовать*

В то же время власти должны обеспечить распространение молдавского экспорта на западные рынки:

- Правительство должно проявлять последовательность в переговорах по максимальным выгодам в рамках будущей зоны свободной торговли Молдова - ЕС;
- Правительство должно настаивать на том, чтобы Украина и Россия соблюдали ранее подписанные торговые соглашения, и быть готовым к ситуации, когда Румыния, после вступления в ЕС, аннулирует соглашение о свободной торговле с Молдовой;

<sup>20</sup> <http://www.maia.gov.md/collaborationview.php?l=ro&id=36> (ex. Programul Securitate Alimentară a Comisiei Europene – PSA CE)

- С другой стороны, вступление Румынии в Европейский союз может создать благоприятные условия для перенесения некоторой части бизнеса из этой страны в Молдову. Причина – очевидно, более низкая себестоимость производства продукции, изготавливаемой в Молдове.

Анализируя препятствия, с которыми сталкиваются отечественные экспортеры, можно отметить, что есть внутренние и внешние барьеры.

- Внешние барьеры для экспорта отечественной продукции следующие – несовместимость стандартов качества, соответствия с государствами-членами Европейского союза, таможенные преграды и др.
- Среди внутренних барьеров отметим: административные барьеры, сложную процедуру возвращения НДС, комплексность таможенных процедур и недостаток информации, отсутствие единого окна для выдачи документов и, как следствие, дополнительные затраты денег и времени, низкую эффективность правительственных программ поддержки экспортеров.

Устранение барьеров на пути торговли требует конкретных мер, таких как упрощение таможенных процедур при экспортных операциях, пересмотр роли служб в зоне контроля и пунктах перехода границы; внедрение «единого окна», которое позволило бы импортерам/экспортерам выполнять все формальности и импортно-экспортные процедуры с помощью подачи стандартных документов только одному уполномоченному органу; сокращение срока таможенного контроля для скоропортящейся продукции; внедрение информационной интегрированной таможенной системы.

Устранение торговых барьеров ...

## 6.4. Стандарты, технические правила и процедуры оценки соответствия

Основные технические стандарты, сертификация продукции и метрологические определения должны соответствовать правилам, действующим на европейском уровне. Приоритетной задачей в области гармонизации системы стандартизации с международными и европейскими требованиями является развитие и совершенствование национальной системы контроля рынка, продукции и услуг. В этой связи необходимо:

...связанных с международными стандартами и требованиями, способствовали бы динамике экспорта

- четкое разграничение полномочий уполномоченных контрольных организаций для избежания наложения деятельности;
- установление методов и способов контроля;
- подготовка специального персонала для контроля на рынке товаров и услуг;
- улучшение процедур информирования и сотрудничества между соответствующими компетентными учреждениями.

Для надлежащего использования названных принципов, необходимо тесное сотрудничество между ответственными органами по контролю рынка.

## 6.5. Таможенная система

1 января 2001 года вступил в силу Таможенный кодекс<sup>21</sup>, документ в котором установлены правовые, экономические и организационные принципы таможенной деятельности в Республике Молдова. На протяжении последних лет был принят ряд законов, необходимых для сертификации<sup>22</sup> продукции, реализуемой за рубежом. В то же время было подписано более 30 двусторонних соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве, а также о продвижении и взаимной защите инвестиций. В действительности подписание и ратификация соответствующих соглашений, которые скорее рассматриваются в стране как качественное изменение в направлении внешней торговли, способствовали созданию и усовершенствованию существующих правовых рамок, но не качественному изменению в торговых отношениях с другими государствами. В объеме и структуре экспорта, отраженных в балансе внешней торговли, не отмечено особых из-

<sup>21</sup> Таможенный кодекс Республики Молдова (МО Закон № 1149-XIV от 20 июля 2000 года)

<sup>22</sup> Закон о сертификации № 652-XIV от 28 октября 1999 года

менений (как качественных, так и количественных), а перспективы их положительного преобразования в ближайшем будущем не выглядят особо оптимистичными.

С другой стороны, низкая оперативность процедур оформления таможенных документов, недостаточное оснащение и подготовка таможенных работников и политическое вмешательство в их деятельность, а также, не в последнюю очередь, большой объем товаров, импортируемых без взимания всех законных пошлин, - факторы, прямо сказывающиеся на внешней торговле страны. Многие товары ввозятся в республику незаконно. Они дешевые и низкого качества, что создает местным производителям нелегальную конкуренцию. Например, для оформления документов на импорт продукции в государства Европейского союза необходимо лишь 3 дня, а для экспорта – только 2, в то время как на молдавских таможенных пунктах экономические агенты ожидают получения документов целыми днями и даже неделями.

**Усовершенствование таможенной системы повысит эффективность экспортно-импортных операций**

#### Сетка мониторинга 6 Международная торговля

Показатели	Состояние на 2004 г.	Прогресс в 2005 г.	Факторы, оказывающие влияние	Источники
Равный доступ ко внешним рынкам сбыта	Внешние рынки были в малой степени открыты для молдавских товаров  <i>Оценка экспертов: - 1</i>	Положительных изменений в 2005 году не отмечено, несмотря на подписание Плана действий РМ-ЕС  <i>Оценка экспертов: - 1</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Наличие некоторых нетарифных барьеров в импортно-экспортных операциях</li> <li>Запрет на импорт молдавских товаров, наложенный Россией</li> </ul>	Оценки экспертов
Доля поставок в ЕС в общей структуре экспорта	30,1%  <i>Оценка экспертов: +1 (в 2003 г. – 26,7%)</i>	29,7%  <i>Оценка экспертов: 0</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение государств-членов ЕС</li> </ul>	НБС и расчеты авторов
Доля импорта из ЕС в общей структуре импорта	32,9%  <i>Оценка экспертов: +1 (в 2003 г. – 36,1%)</i>	32,5%  <i>Оценка экспертов: 0</i>		НБС и расчеты авторов
Влияние внешней торговли на экономический рост	Оценка экспертов: -1	Оценка экспертов: +0,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рост потребления домашних хозяйств</li> <li>Увеличение покупательной способности населения</li> <li>Диверсификация рынков сбыта</li> <li>Рост импорта стал причиной увеличения объема инвестиций</li> </ul>	Оценки экспертов

## 7. РЕГУЛИРУЮЩИЕ РЕФОРМЫ

Реформа законодательных рамок, регулирующих предпринимательскую деятельность, есть в Планах действий и в СЭРСУБ в качестве первоочередной меры для развития частного сектора. Реформа призвана обеспечить, как говорится и в Планах действий, транспарентность и предсказуемость условий бизнеса. Соответствующая реформа подготовлена Министерством экономики и введена в жизнь с помощью известного Закона *nr. 424- XV об оптимизации нормативных рамок, регулирующих предпринимательскую деятельность*, документ вступил в силу 7 февраля 2005 года. Этот закон известен широкой публике как «закон о гильотине». Цель, поставленная авторами задачи, была следующей - «пересмотр существующих нормативных рамок с целью устранения правил, не соответствующих законодательству и чинящих препятствия развитию деловой среды»<sup>23</sup>.

*Регулирующая реформа была главной задачей экономической политики в 2005 году*  
....

Правительственным постановлением *nr.132 от 08.02.2005 «О пересмотре и оптимизации нормативных рамок по регулированию предпринимательской деятельности»* были учреждены Государственная комиссия по регулированию предпринимательской деятельности и Рабочая группа в качестве органа данной комиссии. Хотя в состав Комиссии вошло большое число представителей, несколько важных групп, вероятно, политически «неудобных». В частности, не были включены представители некоторых профсоюзных организаций, ассоциации местных коллективов и властей, исследовательских институтов и ассоциаций малого бизнеса.

На первом этапе реформы были удостоверены официальные документы, выпущенные каждым органом публичной администрации (1130 документов). К официальным документам, регулиющим предпринимательскую деятельность, были отнесены все документы, устанавливающие обязательные нормы для исполнения или некоторых ограничений в деятельности предпринимателей, несоблюдение которых ведет к введению санкций или запрету предпринимательской деятельности в соответствующей сфере.

*... однако вместо ожидаемого сокращения числа регулирующих актов, прежде произошел их пересмотр*

На втором этапе Рабочая группа рассмотрела 1130 официальных документов, 817 из которых были признаны регулиющими предпринимательскую деятельность. Не ясно, как были истолкованы остальные 313 документов, выпущенных органами публичной администрации.

На третьем этапе 817 документов были рассмотрены и распределены по следующим категориям:

- Официальные документы, соответствующие положениям Закона о гильотине, которых 426. Они были включены в Регистр официальных документов, регулирующих предпринимательскую деятельность;
- Официальные документы правительства и органов центральной публичной администрации, противоречащие положениям Закона о гильотине, которых 99. Они были упразднены;
- Документы, издаваемые независимыми структурами и противоречащие положениям Закона о гильотине, которых 7. Они были рекомендованы к упразднению;
- Документы, не в полной мере соответствующие положениям Закона о гильотине, которых 285. Необходимо внести в них некоторые изменения, чтобы затем включить в Регистр. Они должны быть изменены в обязательном порядке до 1 января 2006 года. На данный момент не ясно, сколько из них приведены в соответствие к положениям Закона о гильотине.

Нормативные эффекты «гильотины» пока еще не полностью ясны. Был устранен ряд нормативных актов, не соответствующих принципам закона (не были транспарентными, повторяли положения других законов и другие недостатки). В процесс были включены и представители бизнеса, в результате было сформировано 9 региональных рабочих групп. Все же, как выяснилось из бесед с представителями деловых кругов, их ожидания в отношении этой реформы не сбылись. Следует ожидать того, что в 2006 году регулирующая реформа продвинется с пересмотром

*... и на данный момент мы не можем оценить влияние этого на деловую среду*

<sup>23</sup> МЭТ, Отчет о процессе внедрения Регулирующей реформы в Молдове;



ром законодательных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, так, чтобы реально обеспечить упрощение административных процедур для компаний.

Одно из положений Плана действий и Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (ст. 50) – приближение законодательства Молдовы к европейским стандартам, в частности в области коммерческих обществ. Министерство экономики разработало и выдвинуло на общественное рассмотрение несколько важных законопроектов. В частности, речь идет о проекте Закона об обществах с ограниченной ответственностью и проекте Закона о базовых принципах и механизме регулирования предпринимательской деятельности. Детальной экспертизы законопроектов пока не было проведено, однако, по нашему мнению, они обеспечивают больший уровень приближенности Молдовы к стандартам ЕС в этой сфере.

**В области торгового права были разработаны два очень важных законопроекта, размещенных на веб-сайте Министерства экономики для «виртуального» обсуждения...**

Важным моментом, отмечаемым в Планах действий, является обеспечение действенности основных регулирующих учреждений. Основной неудачей правительства в 2005 году в этой области было то, что вновь было отложено создание Национального агентства по защите конкуренции.

В 2005 году правительство попыталось обеспечить консультирование и извещение экономических агентов относительно регулирующих мер (транспарентности), а также предоставление достаточного времени для адаптации к новым правилам (предсказуемость). Было проведено несколько раундов «круглых столов», в ходе которых обсуждались проблемы деловой среды Республики Молдова. Предпринимателям была предоставлена возможность высказать свои конкретные предложения относительно мер, которые необходимо предпринять руководству страны для улучшения условий бизнеса. Реакция руководства на эти предложения была формальной и неадекватной. В 2005 году ряд предложений по консолидации деловой среды был сделан и Ассоциацией зарубежных инвесторов, которая издала Белую книгу инвестиционного климата Республики Молдова.

**... однако реальное общественное обсуждение не было столь плодотворным**

В 2005 году приватизации стратегических объектов не было, а несколько случаев «малой» приватизации нами не комментируются из-за полного отсутствия транспарентности в условиях ее осуществления. Единственным прогрессом в этой области было начало процедуры инвентаризации общественной собственности. Эта мера важна для обеспечения большей транспарентности в будущем процессе приватизации.

В 2005 году было предпринято и несколько действий, призванных способствовать сокращению уровня коррупции. Была разработана и принята национальная стратегия искоренения коррупции. Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией провел несколько раундов переговоров с международными организациями и гражданским обществом по способам борьбы с этим негативным явлением. В то же время, как утверждают национальные и международные наблюдатели, борьба с коррупцией нередко используется в качестве инструмента по реализации корпоративных политических и экономических интересов.

**Несмотря на определенные меры, предпринимаемые в направлении борьбы с коррупцией, общественное восприятие этого явления не благоприятно**

#### Сетка мониторинга 7 Регулирующие реформы и деловой климат

Показатели	Состояние на 2004 г.	Прогресс в 2005 г.	Факторы, оказывающие влияние	Источники
Независимость и действенность регулирующих учреждений	Регулирующие учреждения действовали и формально были независимыми от правительства, однако в действительности подконтрольными политически.  <i>Оценка экспертов: - 1,5</i>	Особого прогресса в 2005 году не отмечено. Затягивалось учреждение Национального агентства по защите конкуренции.  <i>Средняя оценка экспертов: - 1</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отсутствие политической воли;</li> <li>Консолидация заинтересованных групп</li> </ul>	Оценки авторов и экспертов
Деловой климат	Для деловой среды Молдовы характерны аморфность и угнетенность.  <i>Оценка экспертов: - 1</i>	Определенный прогресс был достигнут введением на этапе пилотного проекта принципа «единого окна» и внедрением «закона о гильотине».  <i>Оценка экспертов: +0,5</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Консолидация возможностей координирования Министерства экономики.</li> <li>Общественные дебаты.</li> </ul>	Оценки авторов и экспертов

Борьба с коррупцией	<p>Коррупция воспринималась как доминирующая в большинстве государственных учреждений.</p> <p><i>Оценка экспертов: -2</i></p>	<p>Скромный прогресс отмечен на внешнем уровне (Transparency International) и на внутреннем уровне (опросы граждан, бизнесменов).</p> <p><i>Оценка экспертов: +0,5</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усиление общественного и медийного присутствия ЦБЭПК</li> </ul>	Оценки авторов и экспертов
---------------------	---	--	--	----------------------------

## 8. КОНТРОЛЬ ГРАНИЦЫ

План действий предусматривает некоторые важные меры, внедрение которых должна обеспечить Республика Молдова.

### **Внедрение концепции контроля на границе 4 декабря 2003 года**

Некоторые шаги были предприняты в направлении трансформирования Пограничной службы в современный центральный специализированный орган, способный отвечать нынешним вызовам в области безопасности границ. Так, Департамент пограничных войск был переименован в Пограничную службу. В дальнейшем был разработан и получил оценку всех соответствующих учреждений проект Закона о Пограничной службе Республики Молдова, который должен быть принят в ноябре 2005 года.

*Новый Закон о Пограничной службе, который бы регулировал приведение Службы к европейским нормам, разработан, однако его принятие затягивается...*

В этой связи в процессе разработки находится исследование о Национальной стратегии по менеджменту интегрированной границы Республики Молдова. Полагаем, что процесс модернизации Пограничной службы должен быть ускорен.

### **Активизация сотрудничества между агентствами по менеджменту границы и с соседними государствами**

В 2005 году наиболее важные успехи в области «Менеджмента границы» были достигнуты в соответствующем разделе. Следует отметить, что подобный успех в основном обусловлен изменениями, наступившими в украинском политическом пейзаже после победы Виктора Ющенко на президентских выборах 2004-2005 гг. Новые украинские власти оказались более восприимчивы к стремлениям Республики Молдова, Европейского союза и международных организаций, касающихся обеспечения безопасности границы и, в первую очередь, путем международного мониторинга.

*Радикальные изменения в украинском политическом пейзаже открывают „калитку к возможности» в молдавско-украинском сотрудничестве в плане консолидации менеджмента границы...*

Таким образом, 2 июня 2005 года в Одессе состоялась встреча президентов Республики Молдова и Украины, в ходе которой было подписано совместное письмо ЕС с ходатайством о предоставлении помощи во введении международного контроля на молдавско-украинской границе. Европейский союз откликнулся на этот призыв и объявил о создании Ознакомительной миссии ЕС с целью рассмотрения ситуации на месте.

В ходе состоявшегося в Кишиневе 13 июля 2005 года саммита глав государств – членов ГУАМ было организовано рабочее заседание руководителей органов по охране и контролю границы Республики Молдова и Украины, в ходе которого был подписан Протокол между Пограничной службой Республики Молдова и администрацией Государственной пограничной службы Украины о сотрудничестве оперативных органов.

*...а Европейский союз приветствует и поддерживает усилия обеих сторон...*

7 октября 2005 года Республика Молдова и Украина подписали Меморандум-соглашение о пограничной помощи Миссии Европейской комиссии в Республике Молдова и Украине. Соответствующий документ предполагает учреждение миссии в составе 60 официальных представителей пограничных и таможенных органов государств – членов ЕС, которые с 1 декабря 2005 года ведут мониторинг всей молдавско-украинской границы, в том числе ее приднестровского участка, а также обеспечивают безопасность молдавско-украинской границы согласно европейским стандартам. Следует отметить, что обеспечение безопасности приднестровского участка молдавско-украинской границы будет в значительной степени способствовать и выполнению задач, оговоренных в других разделах Плана действий, в первую очередь речь идет об урегулировании приднестровского конфликта и борьбе с организованной преступностью.

Помимо этого значительного прогресса можем отметить следующие изменения в региональном сотрудничестве между различными агентствами по менеджменту границы:

- власти Республики Молдова вместе с румынскими коллегами обсудили аспекты подписания будущего Двустороннего соглашения о ре-

*Начало работы Миссии по оказанию помощи на границе – важный успех в усилиях по обеспечению безопасности восточной границы...*

жиме взаимных поездок, Соглашения о режиме на границе, начала процедур по редемаркации молдавско-украинской границы.

- 22 ноября 2005 года Пограничная служба Республики Молдова и Главная инспекция пограничной полиции Румынии подписали Протокол об информационном обмене.
- правительства Республики Молдова, Украины и Румынии продолжили сотрудничать в сфере учреждения Совместного контактного центра в Галаце (Румыния).
- 26 августа 2005 года Пограничная служба Республики Молдова и Государственная служба охраны границы Латвии подписали Соглашение о сотрудничестве.
- 27 октября 2005 года молдавские и словацкие власти приняли решение ускорить рассмотрение Соглашения о реадмиссии и Соглашения о борьбе с организованной преступностью в качестве условия по началу переговоров по проекту Соглашения о взаимных поездках граждан.

*...укрепляется сотрудничество и с западным соседом, Румынией...*

### **Всеобъемлющая стратегия обучения в области менеджмента границы;**

Согласно информации Министерства иностранных дел и европейской интеграции, началась разработка всеобъемлющей стратегии обучения и действия в области менеджмента государственной границы, в том числе для улучшения познаний о стандартах и правилах Шенгенской зоны.

### **Техническое оснащение и развитие инфраструктуры**

23 декабря 2005 года в городе Унгень состоялась церемония открытия Центра подготовки пограничников. Основная задача Центра обучения – способствовать модернизации Пограничной службы путем совершенствования уровня профессиональной подготовки пограничников. Эти меры были предприняты в рамках проекта ТАСИС «Улучшение управления границ», рассчитанного на два года, который будет направлен как на финансирование нужд по обучению и оснащению, так и на совершенствование законодательных и институциональных рамок.

*Основная задача Центра обучения – содействовать модернизации Пограничной службы*

Вместе с тем в рамках соответствующего проекта были проведены ознакомительные визиты в некоторые государства, уже прошедшие процесс реформ, - Болгарию, Польшу, Румынию, Швецию и Финляндию. Данные визиты облегчат дальнейшее региональное сотрудничество в области менеджмента границы будет институциональных, а также заведенных личных контактов.

### **Продолжение процесса Soderkoping**

Эксперты Пограничной службы Республики Молдова приняли участие во всех встречах в рамках процесса “Soderkoping Process”<sup>24</sup>. В ходе этих мероприятий были определены проблемы общего интереса:

- улучшение информационной системы и системы регистрации эмигрантов/соискателей на национальном уровне
- информационный обмен и обмен опытом по различным аспектам, в том числе ознакомительные визиты
- доступ неправительственных организаций к соискателям убежища и помощь в области регионального сотрудничества неправительственных организаций
- информация об осуществляемых и только запланированных проектах в области менеджмента миграции, предоставления убежища и границы, а также добровольного возвращения эмигрантов.

<sup>24</sup> Inițiativa „Procesul Söderköping” a fost lansată în 2001 pentru a răspunde provocărilor ce apar în domeniul cooperării transfrontaliere odată cu extinderea Uniunii Europene spre Est și pentru a promova dialogul în problemele migrației și azilului între țările situate de-a lungul frontierei de Est a Uniunii Europene. Participanți la acest proces sînt: Belarus, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Moldova, Polonia, România, Slovacia, and Ucraina, și e susținută de Comisia Europeană, Bordul Suedez pentru Migrație, Întalul Comisariat al ONU pentru Refugiați, și Oranizația Internațională pentru Migrație.

## Сетка мониторинга 8 Контроль границы

Показатели	Состояние на 2004 г.	Прогресс в 2005 г.	Факторы, оказывающие влияние	Источники
Сотрудничество с соседними государствами в менеджменте границы	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Недостаточный контроль на восточной границе и его отсутствие на приднестровском участке;</li> <li>▪ Инициативы об учреждении Совместного молдавско-румынско-украинского контактного центра в Галаце;</li> <li>▪ Отсутствие соглашения о сотрудничестве с рядом соответствующих служб из государств – новых или будущих членов ЕС;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Обеспечение безопасности на молдавско-украинской границе (в том числе на ее приднестровском участке) путем введения помощи на границе Европейской комиссии;</li> <li>▪ Дискуссии продолжаются, слабый прогресс;</li> <li>▪ Заключены соглашения, которые бы обеспечили сотрудничество в менеджменте границы с Украиной, Румынией, Латвией.</li> <li>▪ Активное участие во встречах в рамках Процесса Soderkoping, при этом практическое значение ограничено.</li> </ul> <p><i>Средняя оценка экспертов: -0,4</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Европейская комиссия, молдавские власти; внутренние политические изменения в Украине;</li> <li>▪ Европейская комиссия, власти соответствующих государств.</li> </ul>	Европейская комиссия, МИДЕИ Республики Молдова, парламент Республики Молдова, Пограничная служба Республики Молдова, Секретариат Soderkoping (Киев, Украина)
Модернизация пограничной службы	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Концепция контроля на границе (04.12.03 г.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Закон о Пограничной службе разработан, но не принят;</li> <li>▪ Центр подготовки пограничников основан в Унгень (при поддержке ТАСИС);</li> <li>▪ Пограничная служба участвует в обмене опытом в менеджменте границы с соответствующими службами новых государств – членов ЕС</li> </ul> <p><i>Средняя оценка экспертов: -0,2</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Европейская комиссия, власти соответствующих государств</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Те же, за исключением Секретариата Soderkoping.</li> </ul>

## **9. БОРЬБА С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕ- СТУПНОСТЬЮ**

### **9.1. Положения Плана действий**

Большое внимание в Плане действий уделяется предотвращению и борьбе с торговлей людьми, а также социальной интеграции жертв этого негативного явления. Требуется пересмотреть законодательство по противодействию торговле людьми и внести дополнения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Другое обязательство, которое взяло на себя Молдова, - укрепление международного сотрудничества (ОБСЕ, ООН), в том числе ратификация Палермской конвенции и его протокола по предотвращению торговли людьми, в частности женщинами и детьми. Другие действия, которые необходимо предпринять в области борьбы с организованной преступностью, следующие:

- внедрение рекомендованных планом действий ОБСЕ мер на национальном уровне для борьбы с торговлей людьми (утвержденным в Маастрихте в декабре 2003 года), гл. III, IV и V и укрепление сотрудничества в рамках соответствующих международных организаций (ООН, ОБСЕ);
- внедрение положений национального плана действий по правам человека (глава 7b);
- продвижение регионального сотрудничества между органами, уполномоченными в области борьбы с торговлей людьми (полицией, пограничной охраной, таможней);
- предоставление правовой и психологической помощи для социальной интеграции жертв торговли людьми;
- ратификация Римского устава Международного суда правосудия;
- ратификация и полное внедрение международных инструментов;
- ратификация Конвенции ООН по транснациональной организованной преступности и ее протоколов: по незаконной миграции; по торговле людьми; по производству и торговле огнестрельным оружием;
- укрепление институциональных мощностей правоохранительных органов (полиции, пограничной охраны, таможни) путем предоставления оборудования, техники, а также обучения;

### **9.2. Торговля людьми: рамки этого явления**

Под торговлей людьми подразумевается вербовка, перевозка, размещение или получение человека путем угроз или с применением силы или других форм воздействия - похищения, обмана, мошенничества или превышения полномочий, путем использования уязвимых позиций, дачи или получения денег или услуг для получения согласия человека, имеющего контроль над другим лицом, с целью эксплуатации. Эксплуатация включает формы сексуальной эксплуатации (в том числе проституцию), труд или услуги по принуждению, рабство или практику, схожую с рабством, порабощение или торговлю органами (отрывок из официальных документов ООН).

Жертвами торговли людьми ежегодно становится свыше 300 тысяч граждан европейского континента, это явление названо транснациональным преступным феноменом, подразумевающим самые жесткие формы организованной преступности. Определяемое как современная форма рабства, торговля людьми с целью сексуальной, экономической эксплуатации или для изъятия органов представляет значительную угрозу соблюдению прав человека. Лица, занимающиеся этой торговлей, «действуют» в настоящих национальных и международных сетях, обладающих значительными финансовыми ресурсами. Ежегодные «доходы», получаемые в результате деятельности, предполагающей торговлю людьми, намного превышает доходы, получаемые в результате торговли и потребления наркотиков.

*Ежегодные „доходы“ от торговли людьми намного превышают доходы, получаемые в результате торговли и потребления наркотиков*

Торговля «живым товаром» признана компонентом трансграничной организованной преступности и проявляется в основном в слаборазвитых регионах, странах с двусмысленными законода-



тельными рамками или государствах, где соответствующая законная база отсутствует, а также при отсутствии системы сотрудничества между различными правительственными и неправительственными организациями, задачей совместной деятельности которых является предотвращение торговли людьми.

В последние годы торговля людьми стала значительной проблемой как на национальном, так и на международном уровне. И эта проблема постоянно усложняется. В Молдове торговля «живым товаром» не эпизодична, у нее глубокие последствия социального и экономического характера, которые затрагивают многих людей. Торговля людьми – одна из самых тяжелых форм нарушения прав человека.

Входя в состав транснациональных сетей, торговцы «живым товаром» связаны с крупными международными криминальными группировками, в которых иногда задействованы и органы полиции. Неслучайно, торговля людьми – один из приоритетов Плана действий, а также важный предмет переговоров Молдовы и ЕС относительно безопасности, правосудия и внутренних дел. В Молдове отмечается один из самых высоких уровней эмиграции, связанной с торговлей «живым товаром», в частности в рядах женщин и детей. Среди главных причин, обуславливающих данный феномен, – бедность, безработица и отсутствие веры в будущее.

**В Молдове наблюдается один из самых высоких уровней миграции, связанной с торговлей людьми**

Несмотря на то, что женщины и молодые девушки – по-прежнему основные участницы торговли людьми, преступники все чаще затягивают в свои сети и более возрастных людей. Низкий уровень образования и отсутствие экономических возможностей – основные факторы риска. Около 52% жертв торговли людьми в Молдове – сельские жители, проживающие близ городов Бэлць, Кишинев и Комрат<sup>25</sup>. Приднестровье также является регионом – родиной большого числа жертв торговли «живым товаром». Чаще всего людей нанимают, предлагая им фальшивые предложения о работе.

**Женщины и молодые девушки – самая многочисленная категория жертв трафика**

### 9.3. География явления

Государства Центральной и Восточно-Европейской Европы, среди которых и Республика Молдова, являются как источником жертв торговли людьми, так и транзитными странами для торговцев «живым товаром». За достаточно недолгий период после 1990 года этот регион уже может соперничать с такими традиционными в этом смысле регионами, как Латинская Америка, Юго-Восточная Азия или Африка, являясь одним из самых «важных» источников продаваемых женщин и детей для сексуальной эксплуатации, насильственного труда, попрошайничества и др. Само собой разумеется, что самого явления торговли людьми бы не существовало, если бы в западных и средиземноморских государствах не было бы спроса на услуги сексуальной индустрии и на дешевую рабочую силу.

**Молдова – как родина жертв торговли «живым товаром», так и страна, которую пересекают сети торговли людьми**

На региональном уровне балканский кризис способствовал развитию этого явления в Республике Молдова. В настоящее время Молдова известна как страна – источник поставок «живого товара», а иногда – как страна, через которую он идет транзитом. Страна служит как пункт переброски для крупных сетей торговли женщинами, родина большинства которых – Азия (Пакистан, Афганистан, Китай и Индия), а также соседние государства – Украина, Россия или Беларусь. Страны назначения – Турция, Россия, Объединенные Арабские Эмираты, государства бывшей Югославии, Израиль, Греция, Италия, страны Западной Европы и др. Как показывает проведенное недавно исследование Международной организации по миграции, около 30% жертв торговли людьми в Турции – молдавские женщины<sup>26</sup>.

На основе статистики МОМ, за эти годы вырисовались определенные маршруты торговли «живым товаром», которые в большой степени зависят от сетей торговцев и давности их работы на этих маршрутах. В 2003-2004 гг. некоторые маршруты переброски жертв торговли людьми были ликвидированы<sup>27</sup>:

- **На Турцию:** Украина – транзитная страна для жертв трафика, направляющихся в Турцию. Эти люди едут автотранспортом из Молдовы до Одесского порта, а оттуда мор-

<sup>25</sup> Raportul Serviciului de Migrațiune

<sup>26</sup> Știre difuzată de Moldova-Azi la 6 februarie 2006; <http://www.azi.md/news?ID=37904>

<sup>27</sup> Raportul Anual privind Victimele Traficului de Ființe Umane în Europa de Sud-Est. Raport pe Țara Republica Moldova, IOM, 2005, p.24.

ским путем добираются до Турции. Кроме того, некоторые жертвы торговли «живым товаром» доставлялись в Турцию самолетом;

- *На Украину и Россию:* Жертвы добираются автотранспортом, на автомобиле или поезде;
- *На ОАЭ:* Женщины, продаваемые для использования в сексуальных целях, добирались до ОАЭ воздушным путем, въезжая в страну с законно оформленными документами через международный аэропорт;
- *На Балканы:* Жертвы трафика попадают, как правило, на Балканы, через южные районы Молдовы (Кахулский и Вулкэнештский), а оттуда через Врсак в Румынию и Сербию. Такая дорога предполагает поездку наземным транспортом – автомобилем, маршрутным автобусом или пешком – в зависимости от того, какие торговцы организуют переброску «живого товара»;
- *На государства Европейского союза:* Маршрут на ЕС, как правило, тянется через Румынию, Сербию и Хорватию; маршрут на Италию (морским путем) или через Словению/Венгрию (наземным транспортом).

## 9.4. Законодательные рамки

В 2005 году Республика Молдова приложила ряд усилий для создания необходимых законных рамок деятельности по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, а также обеспечения защиты прав и интересов жертв трафика. Парламент Республики Молдова:

- Ратифицировал Законом [№17-XV от 17 февраля 2005](#) года Протокол о предотвращении, пресечении и наказании торговли людьми, в частности женщинами и детьми, дополнительно к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года;
- одобрил Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми (Закон №241-XVI от 20 октября 2005).

Правительство Республики Молдова утвердило:

- Регламент Национального комитета по борьбе с торговлей людьми (правительственное постановление пг. 775 от 1 августа 2005 года);
- Национальный план по предотвращению и борьбе с торговлей людьми (правительственное постановление пг. 903 от 25 августа 2005 года).
- В 2003 году был принят новый Уголовный кодекс РМ, предполагающий жесткое наказание за преступления, связанные с торговлей «живым товаром» - до 25 лет лишения свободы (ст. 165 УК), а торговлей несовершеннолетними – в том числе до пожизненного заключения (ст. 206 УК), за *reŃtru* сводничество – до 7 лет (ст. 220 УК).

В настоящее время можем констатировать, что нормативная база по предотвращению трафика людей в Молдове была создана. Все нормативные акты подвергнуты международной экспертизе, а их уровень соответствует современным требованиям.

## 9.5. Координирование

В настоящее время в Молдове при решении проблем, связанных с торговлей людьми, в предоставлении поддержки и защиты жертвам трафика задействованы ряд государственных структур Республики Молдова:

- Министерство внутренних дел;
- Генеральная прокуратура;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство информационного развития;
- Министерство здравоохранения и социальной защиты;
- Министерство просвещения, молодежи и спорта.

Деятельность государственных структур координируется **Национальным комитетом по борьбе с торговлей людьми, основанном в 2001 году при правительстве Республики Молдова**. Заседания Национального комитета проводятся ежемесячно. Поскольку все члены Национального комитета совмещают свои обязанности с основными служебными функциями, роль Комитета в координировании деятельности по борьбе с торговлей людьми достаточно ограничена. Необходимо, чтобы в секретариате Национального комитета люди на постоянной основе.

В сфере борьбы с торговлей «живым товаром» действует примерно 20 неправительственных организаций республики. Среди самых опытных и активных – следующие:

- Международный центр «La Strada»;
- Центр предотвращения торговли женщинами, имеющий филиалы в Бэлць, Унгень и Кагуле;
- «Salvați Copiii»-Молдова,

Несмотря на то, что количество национальных организаций, предоставляющих помощь жертвам трафика, растет, решающая роль в этой области все же принадлежит пока международному сообществу. В первую очередь это неправительственные организации со значительным финансовым, информационным и организационным потенциалом:

- Миссия МОМ (Международной организации по миграции) в Молдове; руководит специальным убежищем для жертв торговли людьми;
- Миссия ОБСЕ в Молдове;
- ILO – IPEC (Международная организация по труду – Международная программа по искоренению детского труда);
- ILO – «Мигрант» (Международная организация труда – Международная программа „Мигрант”);
- ЮНИСЕФ в Молдове.

В Молдове растет число программ по борьбе с торговлей «живым товаром», по оказанию помощи и защите жертв трафика, финансируемых при поддержке правительства США (USAID, Департамент по труду США и др.). В борьбе с этим негативным социальным явлением определенную помощь предоставляют Европейский союз, UNDP, Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, а также организации других государств.

## **9.6. Предотвращение**

Деятельность по предотвращению торговли «живым товаром» В Молдове ведется по двум направлениям:

- просвещение и воспитание;
- снижение уязвимости.

В рамках первого направления различные неправительственные организации проводят систематические семинары для групп риска (учащихся, студентов, безработных и др.) с целью предотвращения опасности незаконной миграции. В рамках Международного центра „La Strada” (НПО) действует национальная горячая линия (звонки по республике бесплатные).

В рамках второго направления по предотвращению трафика людей реализуется ряд проектов, обеспечивающих доступ молодых людей из групп риска к профессиональному обучению (ILO – IPEC ). Хотя этой деятельности явно недостаточно. Необходимые масштабные действия, которые бы не только позволили малообеспеченным слоям населения получить специальность, но и обеспечивали бы их местом работы в Молдове. Необходим также и ряд мер по искоренению насилия в семье для обеспечения равенства полов и др.

## **9.7. Помощь жертвам и свидетелям**

Помощь жертвам торговли людьми предоставляется в основном неправительственными организациями и МОМ. Убежище для жертв трафика находится в ведении МОМ.

Реинтеграция граждан, пострадавших в результате торговли «живым товаром», не всегда успешна, поскольку, когда эти люди возвращаются к привычной жизни, они сталкиваются с теми же факторами отторжения, которые ранее заставили их выехать за рубеж – бедностью, безработицей и др.

## **9.8. Расследование и судебное преследование торговцев людьми**

При поддержке посольства США в Республике Молдова был создан и в настоящее время работает Центр по борьбе с торговлей людьми – специализированное подразделение МВД по борьбе с трафиком. За 11 месяцев 2005 года сотрудники этого центра совместно с местными подразделениями МВД выявили 428 преступлений, связанных с торговлей «живым товаром» и сводничеством. Уголовные дела возбуждались на следующих основаниях:

- ст. 165 УК (торговля людьми) – 232 преступления;
- ст. 206 УК (торговля несовершеннолетними) и ст. 207 УК (незаконный вывоз из страны детей) – 50 преступлений;
- ст. 220 УК (сводничество) – 98 преступлений.

Следует отметить, что в судебных инстанциях многие преступления, дела по которым возбуждены на основании статей о торговле людьми и торговле несовершеннолетними, рассматриваются по статье «Сводничество», поскольку сложно доказать факт принуждения жертвы торговли «живым товаром». В то же время необходимы дополнительные меры по обучению всего персонала, проводящего уголовное расследование. Требуются также серьезные меры по защите свидетелей в уголовном процессе, поскольку жертвы нередко меняют показания из страха перед преступниками-торговцами.

## **9.9. Укрепление мощностей**

При поддержке международного сообщества в Молдове ежегодно проводятся многочисленные тренинги для специалистов, которые участвуют в борьбе с торговлей людьми (полицейских, судей, прокуроров, пограничников, социальных работников). Хотя для полиции в настоящее время характерна текучесть кадров, в результате чего необходимо проводить тренинги полицейских ежегодно. Необходимо также предпринимать дополнительные меры по обучению прокуроров и судей.

## **9.10. Информационный менеджмент и исследования**

Несмотря на то, что в Молдове был осуществлен ряд исследований в области торговли «живым товаром», в первую очередь иностранными специалистами, это явление пока остается недостаточно изученным. Необходимо шире и глубже изучить его, в том числе с разработкой рекомендаций по преодолению соответствующего явления.

## **9.11. Мобилизация ресурсов и бюджет**

Все проекты, направленные на борьбу с торговлей людьми в Молдове, профинансированы международным сообществом. Правительство Молдовы пока не выделяет средств в этих целях. Для обеспечения внедрения данных проектов правительство США предоставит финансовую помощь в размере 2 миллиона долларов. В конце 2004-го МОМ, ЕС, правительства Молдовы и США запустили проект стоимостью 1,1 миллиона долларов для менеджмента границы Республики Молдова.

## **9.12. Анализ, мониторинг и оценка**

10 февраля 2006 года Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми принял постановление о введении единой системы мониторинга выполнения Национального плана по предотвращению и борьбе с торговлей «живым товаром». Соответствующее постановление обязует всех участников мер по борьбе с трафиком направлять в Комитет дважды в год информацию о проделанной работе. Это позволит создать систему мониторинга и оценки эффективности предпринимаемых мер.

## Сетка мониторинга 9 Борьба с организованной преступностью (торговлей людьми)

Показатели	2004 г.	2005 г.	Факторы, оказывающие влияние	Источники
Динамика торговли людьми	0	0	Благодаря мерам по борьбе в Молдове был остановлено расширение торговли людьми, несмотря на то, что экономические факторы не улучшились.	Международный центр «La Strada»
Законодательные рамки	0	2	В 2005 году был принят ряд важных нормативных актов.	Международный центр «La Strada»
Координирование	0	0	Координирование действий по борьбе с торговлей людьми не носит систематического характера. Необходимо, чтобы секретариат Национального комитета действовал на постоянной основе.	Международный центр «La Strada»
Предотвращение	0	0	Предотвращение торговли людьми поддерживается в основном усилиями международных структур и неправительственными организациями. Необходимы дополнительные масштабные меры по поддержке групп риска со стороны государства. Следует предпринять жесткие меры по борьбе с коррупцией.	Международный центр «La Strada»
Помощь и защита жертв и свидетелей	0	0	Многие проблемы жертв торговли людьми не решаются в необходимом объеме.	Международный центр «La Strada»
Расследование и судебное преследование торговцев «живым товаром»	0	1	Уголовное преследование торговцев «живым товаром» постоянно улучшается. Необходимы дополнительные меры защиты свидетелей, обучения специалистов.	Международный центр «La Strada»
Консолидация мощностей	0	0	Обучение специалистов проходит при поддержке международных структур. Следует ввести проблематику торговли «живым товаром» в учебные программы отечественных учебных заведений.	Международный центр «La Strada»
Информационный менеджмент и исследования	-1	-1	В Молдове не создано единой системы сбора данных о проблеме торговли людьми. Каждая организация имеет собственную статистику. Мало исследований этого явления.	Международный центр «La Strada»
Мобилизация ресурсов и бюджет	-2	-1	В 2005 году увеличился объем поддержки со стороны международных структур. Однако этих мер недостаточно для искоренения торговли людьми.	
Анализ, мониторинг и оценка	-2	-2	Механизм мониторинга и оценки начался в 2006-м.	Международный центр «La Strada»
Сотрудничество между правительственными и неправительственными структурами	-1	0	Последовательно улучшается сотрудничество государственных структур с НПО, однако у последние пока не получают роли по ведению общественного контроля.	Международный центр «La Strada»

## 10. МЕНЕДЖМЕНТ МИГРАЦИИ

### Оценка и мониторинг явления миграции

#### Обмен информацией

Важным шагом для облегчения доступа и обмена информацией, необходимой для оценки и мониторинга явления миграции, был сделан в результате развития информационной системы Национального бюро миграции (НБМ) и электронной системы информационного обмена с другими государственными структурами. Благодаря этому возможно стало получать доступ к базам данных Государственного регистра населения, Пограничной службы и базе данных Интерпола. Данный информационный центр создан в партнерстве с Международной организацией по миграции. Другими значащими действиями в этой сфере стали:

- НБМ и Министерство информационного развития разработали проект Соглашения о сотрудничестве в обмене информацией в области предоставления убежища и миграции;
- НБМ и Министерство внутренних дел (МВД) подписали соглашение об обеспечении информационного обмена;
- Был разработан проект Меморандума о сотрудничестве НБМ и Winrock International (специализированная неправительственная организация);
- Для облегчения мониторинга и оценки миграции были разработаны и переданы на рассмотрение в Национальное бюро статистики национальные статистические критерии в области миграции.

*Создание информационного центра облегчит сотрудничество в области оценки и мониторинга феномена эмиграции*

...

Вместе с тем при поддержке Международной организации по миграции и Евросоюза были проведены два исследования о перечислениях из-за рубежа и демографических проблемах. Эти исследования имеют важное значение для оценки процессов миграции.

#### Приведение внутреннего законодательства к европейским стандартам

В этой сфере на рассмотрение правительства были переданы следующие акты и регламенты: Регламент деятельности Национального бюро миграции (утвержденный правительственным постановлением от 4.10.2005 г.); проект Закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс, в том числе проект правительственного постановления об утверждении статуса иммигранта и экспатриата, выдаче, продлению и отмене иммиграционной карты, разрешения на работу и подтверждения репатриации;

Кроме того, был разработан и передан правительству на рассмотрение проект Закона о ратификации Европейской конвенции о законном статусе рабочих мигрантов.

*...а усилия в направлении приведения внутреннего законодательства к европейским стандартам кажется несколько анемичным...*

### Надлежащий менеджмент миграции

#### Улучшение профессиональной подготовки в специализированных службах

Министерство иностранных дел и европейской интеграции в сотрудничестве с Международной организацией труда и Миссией ОБСЕ в Молдове организовали 21 октября 2005 года конференцию под девизом: «Менеджмент миграции рабочей силы в контексте расширения Европейского союза». Данная конференция предоставила возможность оценки перспектив и определения эффективных механизмов для внедрения политики миграции, оценки тенденций миграции рабочей силы в рамках Европейского союза и их влияния на процессы миграции в рамках Республики Молдова, в том числе роли дипломатических миссий в менеджменте потоков мигрантов. Очевидно, необходимо ускорить действия в этой сфере.



## **Трансфер ноу-хау и ознакомительные визиты в государства ЕС**

Были проведены ознакомительные визиты в ряд государств – членов и кандидатов на вступление в ЕС (Латвию, Чехию, Болгарию, Румынию) для изучения опыта менеджмента процессов миграции. Цель этого обмена опытом заключается в изучении возможностей применения передовых процедур в области управления миграционными процессами, а также консолидации профессиональных мощностей персонала, задействованного в этой сфере.

## **Национальный план действия в области миграционной политики и предоставления убежища**

10.08.2005 года правительственным постановлением была сформирована Рабочая группа по подготовке и внедрению Национальной программы действий в области проблем миграции и предоставления убежища. В дальнейшем Национальная программа действий Молдовы в области проблем миграции и предоставления убежища была разработана и 30.10.2005 года передана правительству на оценку, хотя, согласно Перечню приоритетов во внедрении Плана действий ЕС-Молдова (разработанному МИДЕИ), она должна быть принята в ноябре 2005 года.

*...являясь одним из главных приоритетов Плана действий РМ-ЕС, принятие Национальной программы действий по проблемам миграции и предоставления убежища затягивается...*

## **Адаптация национального законодательства к нормам ЕС;**

### **Внедрение Конвенции ООН 1951 о статусе беженцев и Протокола 1967 о статусе беженцев**

Внесены изменения в Закон о статусе беженцев (ст. 1-2, 4, 8, 10-12, 14, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 34). Данные поправки касаются введения гуманитарной защиты как формы дополнительной защиты и приведения в соответствие положений об отмене пунктов, не соответствующих Конвенции ООН 1951.

### **Внедрение Женевской конвенции и протоколов, в частности путем развития системы предоставления убежища**

Для развития системы предоставления убежища запланировано внедрение Дублинской конвенции (1990) и системы EURODAC. Представители Республики Молдова активно участвуют в консультациях по этому предмету.

## **Консолидация сотрудничества в области миграции**

### **Начало диалога о реадмиссии с ЕС в области заключения соглашения о реадмиссии**

На данный момент соглашения о реадмиссии заключены только с некоторыми государствами – членами ЕС, в основном со странами, недавно вступившими в Евросоюз. Вместе с тем другой ряд соглашений находится в процессе разработки. В 2005 году Республике Молдова удалось провести переговоры и подписать соглашения о реадмиссии с Чехией, Италией, Литвой, Польшей, Венгрией. В процессе разработки находятся проекты соглашений о реадмиссии с Францией, Германией, Словакией, Ирландией, Великобританией и государствами Бенелюкса. Эти соглашения входят в Законодательную программу на 2005-2009 годы парламента Республики Молдова (срок исполнения 2005-2007 годы).

*...ряд соглашений о реадмиссии подписан, другие находятся в процессе подготовки...*

### **Диалог о незаконной эмиграции**

Подготовлено к подписанию Соглашение между Республикой Молдова и Португалией о временном виде на жительство для трудоустройства мигрантов из Республики Молдова в Португалии. Вместе с тем Национальное бюро миграции начало пилотный проект, цель которого – трудоустройство молдавских рабочих в Италии. Следует отметить, что именно Италия и Португалия – основные места работы молдавских мигрантов среди государств ЕС. Для

*...Молдова добивается заключения соглашений об облегчении визового режима с Литвой и Польшей...*

облегчения обеспечения прав рабочих мигрантов была ратифицирована Конвенция 97 Международной организации по труду миграции с целью трудоустройства.

### **Диалог по сотрудничеству в области визовой политики**

В настоящее время рассматривается механизм облегчения визового режима для граждан государств – членов Евросоюза. Вместе с тем в результате двусторонних переговоров по облегчению визового режима были подписаны два соглашения с Литвой и Польшей (факт, еще раз подтверждающий особый интерес этих государств к странам западной части бывшего Советского Союза). Этот положительный опыт может быть применен и в отношениях с другими государствами – членами Европейского союза.

#### *Сетка мониторинга 10 Менеджмент миграции*

Показатели	Состояние на 2004 г.	Прогресс в 2005 г.	Факторы, оказывающие влияние	Источники
Мониторинг, оценка менеджмента миграции	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Несмотря на важность этого явления как для Молдовы, так и для стран-«хозяев» ЕС, молдавские власти не располагают эффективными инструментами для мониторинга и менеджмента процессов миграции. Уровень регионального и внутреннего сотрудничества между различными профильными ведомствами был недостаточным.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Создание Информационного центра НБМ Молдовы;</li> <li>▪ Активизация и начало сотрудничества между НБМ, Пограничной службой, МВД, МИР и Государственным регистром населения;</li> <li>▪ Разработаны критерии для статистической оценки миграции.</li> </ul>	Европейская комиссия, молдавские власти, международные профильные организации	Европейская комиссия, МИДЕИ, НБМ, МОМ
Приведение законодательства в области миграции к нормам ЕС	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательные акты, регулирующие сферу миграции и предоставления убежища (Закон о миграции и Закон о статусе беженцев) были приняты в 2002 году, они содержат ряд недочетов с точки зрения норм ЕС и нуждаются в поправках;</li> <li>▪ Нет ни одной национальной стратегии менеджмента миграции.</li> </ul>	<p>Больше прогресса в разработке, нежели в принятии и внедрении:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Внесены изменения в Закон о статусе беженцев;</li> <li>▪ Разработан проект Закона о ратификации Конвенции Совета Европы о статусе трудовых мигрантов (намеченный к ратификации в 2006 году);</li> <li>▪ Разработан Национальный план действий в области миграции и предоставления убежища (принятие запаздывает);</li> </ul>		Те же, за исключением МОМ
Сотрудничество в области миграции и визовой политики	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Значительная нехватка международных соглашений (о реадмиссии и облегчении легализации трудовых мигрантов), которые бы упростили менеджмент миграции;</li> <li>▪ Сложные визовые процедуры</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Подписание соглашений о реадмиссии с Чехией, Литвой, Италией, Польшей и Венгрией;</li> <li>▪ Проект соглашения с Португалией об облегчении трудоустройства молдавских мигрантов находится в процессе подготовки;</li> <li>▪ Пилотный проект, направленный на облегчение трудоустройства молдавских мигрантов в Италии, начат НБМ;</li> <li>▪ Соглашения об облегчении визового режима заключены с Польшей и Литвой;</li> <li>▪ Возможность упрощения визового режима для граждан государств – членов ЕС находится в процессе изучения.</li> </ul>	Европейская комиссия, национальные органы соответствующих государств.	

---

## **О ПРОЕКТЕ И ОРГАНИЗАЦИЯХ**

---

Этот отчет был обнародован в рамках проекта «План действий Республика Молдова - Европейский союз: документ, доступный общественности». Проект внедрен двумя неправительственными организациями ADEPT и EXPERT-GRUP и профинансирован Департаментом по международному развитию Великобритании. Концепция проекта появилась в политически динамическом контексте, определенном политическими, экономическими и социальными факторами. В этом контексте реализация Плана действий Республика Молдова – Европейский союз будет задачей несколько сложной, настолько же и важной. Правительство, Министерство иностранных дел и европейской интеграции, а также другие центральные публичные власти будут играть главную роль во внедрении Плана действий. Однако важная роль отводится и гражданскому обществу, как в продвижении Плана действий в обществе, так и в мониторинге процесса.

В этих обстоятельствах проект призван создать широкие и открытые рамки для продвижения дебатов в молдавском обществе относительно внедрения Плана действий. Проект ставит две задачи:

Задача 1: Улучшение знакомства с Планом действий Республика Молдова – Европейский союз среди неправительственных организаций и общества в целом для облегчения их участия в обсуждении европейской политики Республики Молдова.

Задача 2: Влияние процесса принятия общественной политики путем анализа и экспертизы областей, затрагиваемых в Плане действий, в такой форме, которая сделала бы процесс эффективнее, прозрачнее и в большей степени направленным на реализацию предусмотренных в Плане действий.

Ассоциация по партиципативной демократии ADEPT – независимая неправительственная негосударственная организация, работающая в Республике Молдова. Ассоциация ADEPT была зарегистрирована в январе 2000 года и получила статус общественно полезной организации. ADEPT – аналитический и практический центр, осуществляющий экспертизу избирательных и демократических процессов в Республике Молдова, Юго-Восточной Европе, Содружестве Независимых Государств. Миссия ADEPT – продвигать и поддерживать гражданское участие во всех аспектах общественной жизни.

EXPERT-GRUP – независимый аналитический центр, ведущий деятельность в Республике Молдова. Будучи неправительственной организацией, EXPERT-GRUP не имеет политически зависимым и самостоятельно выбирает свою институциональную стратегию. Миссия EXPERT-GRUP – способствовать экономическому и демократическому развитию Республики Молдова и укреплению международной конкурентоспособности. Инструменты, которыми EXPERT-GRUP выполняет свою задачу, - анализ и исследования в соответствии с международными стандартами качества. В основном организация осуществляет экспертизу в области экономической политики, европейской интеграции, а также частного и общественного менеджмента.

---

## **БИБЛИОГРАФИЯ И ИСТОЧНИКИ**

---

НБС, Национальное бюро статистики, таблица „Распределение общего объема располагаемых доходов”, [www.statistica.md](http://www.statistica.md), 2005;

ЕК, Европейская комиссия, сообщение комиссара Ферерро-Вальднер «Внедрение и продвижение Европейской политики соседства», Sec (2005) 1521, Брюссель, 22 ноября, 2005 г.;

Эмерсон Майкл, „European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?”, CEPS Working Document, no. 215, november 2004;

IDA and IMF, International Development Association and International Monetary Fund, „Republic of Moldova: Joint Staff Advisory Note for the Poverty Reduction Strategy Paper”, November 2, 2004;

IMF, International Monetary Fund, „Moldova – 2005 Article IV Consultation: Concluding Statement of the Mission”, December 16, 2005;

IMF, International Monetary Fund, „Republic of Moldova: Selected Issues”, IMF Country Report no.05/54; February, 2005;

МЭР, Министерство экономики и реформ, „Отчет о бедности и влиянии политики. 2004 г.”, Кишинев, ноябрь 2005 г.;

Milcher Susanne and Slay Ben, „The Economics of the „European Neighbourhood Policy”: an Initial Assessment”, conference paper presented at the conference „Europa after enlargement”, Warsaw, Poland, April 8-9, 2005;

Weeks John, Weeks, John and others, “Economic Policy for Growth, Employment and Poverty Reduction: Moldova in Transition”, 2005;