



EXPERT-GRUP



ADEPT

Авторы:

**Валериу Прохницки
Александр Опруненко**

**Игорь Боцан
Юрие Готишан**

EUROMONITOR

№3 , июль 2006

**План действий Европейский Союз – Республика Молдова:
Оценка достижений во втором квартале 2006 года**

*Отчет подготовлен при финансовой поддержке
Департамента по международному сотрудничеству Великобритании (DFID)*

в рамках проекта

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

*реализованный Ассоциацией Демократии Участия ADEPT
и Центром EXPERT-GRUP*

Примечание: Авторы подготовили этот доклад исходя из принципов добросовестности и с благими целями. 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 СОКРАЩЕНИЯ | |
| МЕТОДОЛОГИЯ..... | |
| КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ | |
| 1. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ..... | |
| 2. ПРИДНЕСТРОВСКИЙ КОНФЛИКТ | |
| 3. КОНСОЛИДАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА..... | |
| 4. ПРАВОСУДИЕ | |
| 5. РАЗВИТИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ..... | |
| 6. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ..... | |
| 7. ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ | |
| 8. КОНТРОЛЬ ГРАНИЦЫ | |
| 9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ... .. | |
| 10. МЕНЕДЖМЕНТ МИГРАЦИИ..... | |
| <u>О ПРОЕКТЕ И ОРГАНИЗАЦИЯХ.....</u> | |

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

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;

МЕТОДОЛОГИЯ

Доклады из серии „Euromonitor” направлены на независимый и объективный мониторинг процесса выполнения Плана действий Республика Молдова – Европейский союз. Ежеквартально будет оцениваться ход выполнения мероприятий, принятых и осуществляемых обеими сторонами, поставившими свои подписи под Планом.

План действий – комплексный документ из семи разделов, который предусматривает реализацию около 300 мер, одни из которых определены более или менее точно, другие очень расплывчато. Поскольку невозможно обеспечить мониторинг столь комплексного плана, авторы «Евромонитора» сосредоточились на ряде приоритетных направлений, определенных в самом Плане действий (*Первостепенные действия*, в английском варианте *Priorities for Action*, стр. 3). Приоритетными областями оценки прогресса в ходе выполнения Плана действий являются:

1. Демократические институты;
2. Приднестровский конфликт;
3. Укрепление административного потенциала;
4. Правосудие;
5. Развитие, экономические и социальные реформы;
6. Международная торговля;
7. Деловой климат;
8. Контроль границы;
9. Противодействие торговле людьми;
10. Менеджмент миграции.

Авторы попытались определить наиболее важные, с их точки зрения, достижения и упущения. Однако это не значит, что те или иные сегменты или достижения остались вне анализа. Для оценки достижений авторы разработали шкалу качественных и количественных показателей по каждому из разделов. Для этого были привлечены независимые эксперты. Количественные показатели взяты из официальных источников статистической информации, а также из других национальных и международных отчетов. Качественные показатели выведены на основании оценок экспертов или индивидуальных расчетов авторов. Каждый показатель оценен по шкале от -2 до +2 по следующей схеме:

- 2 Значительный регресс
- 1 Умеренный регресс
- 0 Без изменений
- +1 Умеренный прогресс
- +2 Значительный прогресс

Когда приводились мнения иностранных экспертов, прогресс выведен как средняя величина данных ими оценок. Эволюция показателей по каждой области отражена в соответствующей сетке мониторинга. В сетке отражены динамика в первом квартале 2006 года, факторы, обусловившие эту динамику, практические последствия отмеченных эволюций, обстоятельства, благоприятствующие дальнейшему прогрессу, риски, которые могут угрожать достигнутому прогрессу, а также количественное выражение достигнутого прогресса.

План действий – документ, сформулированный в довольно расплывчатых терминах. Он представляет собой, скорее, стратегию (незавершенную), нежели план действий как таковой. Несмотря на то, что при определенных обстоятельствах расплывчатая формулировка и отсутствие четких индикаторов может оказаться выгодным с политической точки зрения, такая ситуация крайне осложняет процесс вразумительного и объективного мониторинга.

Следовательно, перечень показателей, сформулированных авторами для мониторинга хода выполнения Плана, остается открытым для дискуссий и предложений со стороны общественности.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Демократические институты

В развитии **демократических институтов** отмечен умеренный прогресс. Внедрение положений Национального плана действий в области прав человека (2004-2008), соотнесенное к положениям Плана действий ЕС-РМ, высветило ряд упущений и недоработок. В ежегодном докладе *Центра по правам человека Молдовы* отмечалось, что уровень соблюдения прав человека качественно не изменился, несмотря на то, что государство принимает меры по улучшению положения дел в этом направлении. Аналогичные выводы содержатся и в Докладе *Amnesty International о ситуации прав человека в мире*. Выполнен ряд рекомендаций Совета Европы, но есть еще значительные упущения по этому разделу. Правительство обеспечивает выполнение решений ЕСПЧ по отдельным индивидуальным фактам, выплачивая компенсации, как правило, в последние дни срока, отведенного ЕСПЧ, но, с другой стороны, затягивает реализацию решений общего, законодательно-нормативного характера и принятие мер по определению степени вины органов, решения которых обернулись обвинительными вердиктами ЕСПЧ и возмещением ущерба. Несмотря на то, что в целом право на объединение соблюдается, ряд конкретных случаев поднимает вопрос о политическом преследовании отдельных лидеров оппозиции. После принятия Закона об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин, кабинет министров учредил *Правительственную комиссию по гендерному равенству*. Наиболее важные решения касаются улучшения взаимодействия между государственными институтами и организациями гражданского общества, совершенствования законодательных рамок. Основные недостатки отмечены в плане адекватного применения улучшенных законодательных норм; наиболее красноречивы в этом плане факты, связанные с предотвращением пыток, свободой средств массовой информации.

Приднестровский конфликт

Переговорный процесс по **приднестровской проблематике** в формате „5+2” «завис» в марте 2006 года. В рамках визита действующего председателя ОБСЕ Карела де Гухта в Республику Молдова отмечалась необходимость инициирования диалога о превращении нынешней миротворческой операции в Республике Молдова в миссию под международной эгидой и выводе российских войск и вооружения с территории Республики Молдова. И в рамках визита в Брюссель Президента Республики Молдова Верховный комиссар Евросоюза по внешней политике и общей безопасности Хавьер Солана также подтвердил готовность Евросоюза способствовать нахождению политического решения приднестровского конфликта. В противовес этой позиции Министерство финансов Российской Федерации предоставило Приднестровью помощь в размере 50 млн. долларов США для того, чтобы помочь региону «выжить в условиях экономической блокады», установленной Молдовой и Украиной, а лидер сепаратистов Игорь Смирнов и первый вице-премьер России Александр Жуков подписали протокол о сотрудничестве. В этом же контексте открытой поддержки сепаратистского режима министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил с трибуны Парламентской Ассамблеи Совета Европы, что Россия выполнила резолюции стамбульского саммита ОБСЕ относительно Грузии и Молдовы, а остающиеся в этих зонах войска – миротворческие. Единственное осязаемое достижение отмечено в укреплении молдавско-украинской границы на приднестровском участке при поддержке Миссии ЕС помощи на границе.

Укрепление административного потенциала

Процесс **укрепления административного потенциала** проходил под знаком определенной положительной динамики, в соответствии с положениями Стратегии и Плана действий по реформированию публичной администрации. Главные недостатки состоят в несоблюдении сроков разработки и принятия актов и выполнения поставленных

задач. Парламент принял Закон о внесении дополнений в ряд законодательных актов, который предусматривает проведение *экспертизы соответствия европейскому законодательству всех проектов законодательных и нормативных актов*, до их внесения на утверждение. Однако конкретного механизма экспертизы нет, не раскрыты и источники финансирования в этих целях. Соответствующая парламентская комиссия разработала *проекты укрепления местной автономии*. Благодаря применению новых информационных технологий улучшилась гласность работы отдельных государственных структур. Принятие *Закона об оплате труда* в бюджетной сфере не сказалось существенным образом, материальное обеспечение служащих по-прежнему на низком уровне. Некоторые решения политического характера вызвали конфликты и подверглись критике со стороны оппозиционных политических сил; противоречия в этом плане обещают обостриться еще больше. Продолжающаяся интерференция административных, политических и экономических интересов проявляется в выделении существенных государственных ресурсов в условиях, которые балансируют на грани законности.

Юстиция

За отчетный период в области реформирования *юстиции* не отмечалось значительных событий, призванных укреплять независимость и автономию судебной системы. После законодательных изменений, внесенных в 2005 году, процесс отбора и назначения судей не стал более транспарентным и справедливым. Конкурс на замещение должностей судьи сводится к опубликованию объявления, а информация о ходе конкурса как такового, о соискателях и отобранных кандидатах не передается гласности. Процесс назначения судей по-прежнему затягивается. В процессе выполнения судебных решений есть отдельные достижения, но их реальное выполнение в процентном соотношении составляет лишь 40%. Политическая зависимость судей остается проблемой, а вмешательство властей в процесс отправления правосудия стало менее интенсивным и отличается более завуалированным характером. Наиболее значительным достижением является принятие в окончательном чтении Закона о Национальном институте юстиции, но пока закон заработает на практике пройдет еще около года. По разделу материального обеспечения особых достижений не отмечено, представители органов государственной власти считают финансирование недостаточным и соответствующим международным стандартам. С другой стороны, представители судебной системы и независимые институты, напротив, добиваются существенного повышения зарплат, финансирования и адекватного оснащения судебных инстанций.

Развитие. Экономические и социальные реформы

В июле обнародованы данные об экономическом росте за первый квартал. Согласно официальной статистике, в первом квартале 2006 года темпы роста молдавской экономики составили 6,2% - на два пункта ниже по сравнению с аналогичным периодом 2005 года. Снижение темпов роста вызвано спадом в промышленности и стагнацией в сельском хозяйстве. Валовая добавленная стоимость, произведенная в целом по экономике, продолжает замедлять темпы своего роста, тогда как налоги на импорт и на товары наращивают обороты. Потребление, финансируемое переводами из-за рубежа и растущими зарплатами, остается движущей силой экономического роста. Качество роста ухудшилось по сравнению с предыдущими периодами. Во II квартале (K2) Молдова подписала с МВФ новое кредитное соглашение. Возобновление отношений с МВФ стало возможным благодаря усилиям Правительства и Нацбанка по продолжению реформ и обеспечению макроэкономической стабильности. Налоговая транспарентность остается и впредь проблемой из разряда особо сложных. Правительство и Парламент неоднократно допускали неоправданные, на наш взгляд, отклонения и налоговые послабления.

Международная торговля

Отрицательные тенденции внешнеторговой деятельности в первом квартале текущего года, которые проявились в резком росте импорта и крайне скромной динамике экспорта, еще четче обозначились во втором квартале. Одним из факторов ограничения экспорта

стало российское эмбарго на молдавское вино и продукцию растениеводства. Резкий рост торгового дефицита в последнее время, соответственно и дефицита текущего счета на фоне спада промышленного производства указывают на неадекватное развитие экономики. Несмотря на то, что значительная часть молдавских товаров подпадает под воздействие системы торговых преференций GSP+, молдавский экспорт в страны Евросоюза развивался крайне медленно и по некоторым позициям даже допущено сокращение. В этот период молдавские официальные лица и молдавская дипломатия предприняли ряд попыток продвигать молдавские товары на рынки Запада, но пока без особого успеха, так что говорить о проникновении на другие рынки, альтернативные российскому, не приходится. Если эти тенденции в международной торговле сохранятся в дальнейшем, экономика страны, в частности – промышленность, рискует впасть в глубокий кризис.

Инвестиционный климат

В этой области произошли определенные позитивные эволюции. В частности, Правительство предложило, и Парламент принял изменения в Закон о несостоятельности. В соответствии с новыми положениями, решение о несостоятельности принимается исключительно через судебные инстанции. Совет кредиторов подлежит упразднению, а его функции с января 2007 года отойдут к налоговой службе. Разработаны Стратегия реформирования законодательной базы предпринимательской деятельности в Республике Молдова, и План реализации этой Стратегии. Таким образом, частично выполнено одно из важных обязательств, которое возлагалось на Республику Молдова в рамках Плана действия ЕС-РМ. Парламент принял Закон о поддержке малых и средних предприятий (МСП), направленный на укрепление экономической и социальной роли сектора МСП. Приняты также Стратегия поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 годы и План мер по внедрению стратегии. Важным прогрессом можно считать принятие в первом чтении проекта закона о внесении изменений в Закон №1217-XIII от 25 июня 1997 о Программе приватизации на 1997-1998 г.г., который содержит список предприятий, подлежащих приватизации. В области таможенной реформы Торгово-промышленная палата передала Таможенной службе часть своих полномочий по сертификации происхождения товаров. Это касается пока только экспорта товаров в другие страны кроме СНГ. Полная передача этих компетенций Таможенной службе является одним из обязательств Республики Молдова в рамках ПДЕСРМ.

Контроль границы

По этому разделу наиболее значительный прогресс достигнут в области обеспечения контроля на приднестровском сегменте молдавско-украинской границы. Взаимодействие молдавской и украинской пограничных служб с Миссией помощи на границе позволило более эффективно бороться с контрабандой и привело к активной регистрации приднестровских предприятий в Государственной регистрационной палате Республики Молдова. Вместе с тем, Миссия помощи на границе уделяет большое внимание развитию потенциала и улучшению уровня профессиональной подготовки персонала пограничных служб обеих стран. Ощутимый прогресс достигнут и в укреплении западной границы, но это объясняется в первую очередь приближением сроков вступления Румынии в Евросоюз. Эти положительные моменты в некоторой степени бледнеют на фоне затянувшейся реформы Пограничной службы.

Противодействие торговле людьми

В отчетный период ряд международных и национальных докладов о положении дел в области трафика людей указывал на то, что ситуация в этом смысле продолжает ухудшаться. Несмотря на продолжение усилий по совершенствованию работы правоохранительных органов в этом направлении, правительство не придерживается минимальных стандартов для искоренения трафика людей. Можно отметить, что во втором квартале заметно улучшение – пусть местами и скромное – взаимодействия между властями и общественными организациями в противодействии торговле людьми.

С другой стороны, эти организации недовольны тем, что государство не выделяет бюджетных средств для поддержки мер по пресечению этого пагубного явления. За отчетный период сотрудниками органов правопорядка раскрыты и обезврежены лица и группировки лиц, причастных к торговле людьми. Однако эти достижения практически сводят на нет факты коррупции в судебной системе, благоприятствующие трафику.

Менеджмент миграции

В области менеджмента миграции, по всем признакам, и во втором квартале 2006 года продолжалась стагнация внедрения Плана действий. Во многих отношениях этот квартал представляется потерянным периодом, в значительной степени из-за институционального вакуума, который образовался после упразднения Национального бюро по миграции. Только к концу периода процесс передачи функций был завершен и тем самым созданы условия для возобновления выполнения мер, предусмотренных в Плате, а также для активизации проектов сотрудничества с международными организациями. Усилия по заключению соглашений о репатриации с государствами ЕС должны оставаться приоритетным направлением для молдавских властей. Положительная динамика отмечается и в области визовой политики. Так, отмена визового режима для граждан Евросоюза в состоянии стимулировать и упростить визовый режим Брюсселя в отношении молдавских граждан.

1. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

Права человека

В этой сфере предпринят ряд мер по выполнению положений Национального плана действий в области прав человека (2004-2008). Несмотря на это, положение дел остается нестабильным, о чем свидетельствуют и национальные и международные компетентные организации. К основным достижениям в этой области можно отнести:

а) Опубликование и обсуждение в Парламенте *Ежегодного доклада Центра по правам человека в Молдове*. Доклад и прения в парламенте констатируют, что уровень соблюдения прав человека качественно не изменился, спектр проблем сохраняется, несмотря на то, что государство принимает меры по улучшению ситуации¹.

б) Доклад *Amnesty International о ситуации прав человека в мире* включает и Республику Молдова². В докладе отмечается, что отдельные права человека по-прежнему нарушаются, в частности, по разделу трафика людей, пыток и унижительного обращения с заключенными, ограничения права на свободное выражение, ограничения деятельности или преследования оппозиционных политиков. Но это единичные случаи и не отличаются массовым характером. Однако особая ситуация отмечается в приднестровском регионе, где права человека нарушаются сплошь и рядом, а власти отказываются следовать всемирно признанным международным документам в области прав человека. В июне обнародован ежегодный доклад "Народы в переходном периоде", подготовленный американским фондом „Freedom House”, согласно которому Республика Молдова, несмотря на определенное улучшение отдельных параметров в области прав человека и демократических практик, *тем не менее, по-прежнему относится к "частично свободным странам"*.

в) Парламент принял *Закон о внесении изменений в ст. 24 Конституции Республики Молдова*, полностью исключив смертную казнь. Парламентская комиссия по правам человека считает, что *права военнослужащих не обеспечены и не соблюдаются на уровне, соответствующим международным нормам*, но серьезных или значительных нарушений не выявила.

Сотрудничество с гражданским обществом

Ряд событий указывает на позитивную динамику в *процессе взаимодействия властей с гражданским обществом*. Основная заслуга в этом принадлежит последовательной реализации Концепции взаимодействия с гражданским обществом, а также усилиям Правительства по улучшению сотрудничества в этой области. К числу главных достижений можно отнести:

а) В рамках семинара *„Функциональное воплощение отношений между Парламентом и гражданским обществом Молдовы"* определены этапы осуществления диалога и взаимодействия. Практика *размещения на официальном веб-сайте Парламента* проектов законодательных актов получила регулярный характер. Но проекты Правительства по-прежнему размещаются без разъяснительных записок, экспертизы и аргументации, оговоренных в Законе о законодательных актах, что ограничивает транспарентность и затрудняет понимание цели тех или иных инициатив. Отмечаются случаи, когда проекты рассматриваются Парламентом в спешке, без соблюдения 15-дневного срока, установленного Регламентом Парламента и механизмом реализации Концепции взаимодействия с гражданским обществом. Альянс Антикоррупция дал оценку *отсутствию гласности в процессе разработки и продвижения Парламентом Республики Молдова проекта нового Кодекса телевидения и радио*, принятого в первом чтении 6 апреля 2006 года.

¹ www.ombudsman.md; www.parlament.md;

² <http://web.amnesty.org/report2006/mda-summary-eng>;

б) Национальная конференция «*Консолидация диалога между Правительством и гражданским обществом РМ*» от 26 апреля 2006 года сформулировала ряд заключений относительно механизма содействия между Правительством и гражданским обществом (разработка стратегии развития между государственными институтами и гражданским обществом; обеспечение транспарентности и взаимодействия между органами госадминистрации и гражданским обществом путем консультаций по поводу проектов нормативных актов в процессе разработки; принятие адекватных законодательных и нормативных рамок и пр.). Предложения остаются пока на этапе разработки, а на обсуждение представлен проект Закона о *транспарентности процесса принятия решений в публичной администрации*.

в) 27-28 июня состоялась Международная конференция „*Транспарентность процесса принятия решений: практика и перспективы*”, которая констатировала, что практическая реализация механизмов сотрудничества, заложенных в Концепции взаимодействия Парламента с гражданским обществом, все еще оставляет желать лучшего как со стороны гражданского общества, так и со стороны Парламента.

г) Орган по согласованию реформы публичной администрации предложил организациям гражданского общества принять участие в обсуждении проекта Закона о центральной публичной администрации, проекта Закона о государственной службе и статусе государственного должностного лица.

д) При разработке законопроектов о реформе местной публичной администрации, совершенствовании законодательства о выборах, гласности процесса принятия решений и пр. отмечалось тесное взаимодействие между Парламентом и общественными организациями, действующими в данной области.

Равенство шансов и недискриминация

После того, как Парламент принял Закон о равных шансах для мужчин и женщин, Правительство учредило *Правительственную комиссию по гендерному равенству*. Других значительных событий в этом плане не отмечалось, остались долги по таким разделам, как пересмотр законодательства об административных и уголовных нарушениях, соответствие законодательства в целом (с точки зрения наличия дискриминационных положений). Не принят пока закон *об искоренении насилия в семье*.

Проблемы гендерного равенства и выдвижения женщин на государственные должности стали темой ряда мероприятий, развернутых неправительственными организациями, в частности, Национального семинара „*Соблюдение гендерного равенства и равных шансов в политике*» и тематического семинара „*Развитие навыков лидера и политический менеджмент*”.

Предотвращение пыток. Права заключенных

Применение пыток и обращение, унижающее человеческое достоинство, вновь оказалось в центре внимания общественности благодаря недавним осудительным приговорам, вынесенным ЕСПЧ в отношении Республики Молдова, а также ряду действий, предпринятых правозащитными организациями. Коллегия адвокатов и молдавский филиал Amnesty International обращают внимание отечественной и международной общественности на факты унижительного обращения со стороны отдельных сотрудников органов правопорядка – факты, вызвавшие сильный резонанс на международном уровне. Положение дел по разделу права заключенных не претерпело существенных изменений и остается плачевным в большинстве пенитенциарных заведений.

Главные события второго квартала 2006 года:

а) В ходе *слушаний в парламентской комиссии по правам человека (ПКПЧ)* выражена озабоченность по поводу того, что изоляторы предварительного заключения не были переданы из ведения МВД в ведение Министерства юстиции, хотя это надлежало сделать одновременно с вступлением в силу Исполнительного кодекса. В большинстве пенитенциарных заведений *условия предварительного заключения не отвечают*

элементарным требованиям, во многих заведениях они характеризуются как «бесчеловечные». Согласно *Докладу экспертов ПРООН* на тему соблюдения прав в пенитенциарных заведениях, более 50% заключенных утверждают, что находятся в тяжелых и даже невыносимых условиях, что необходимо в срочном порядке «разрядить» переполненные следственные изоляторы и пенитенциарные заведения. Отмечается также, что Комитет по жалобам недоступен многим заключенным, социальная реинтеграция не обеспечена. Ежегодный доклад ПКПЧ и посещения парламентскими адвокатами ряда пенитенциарных заведений завершаются однозначным выводом – *условия содержания заключенных не соответствуют международным стандартам*. Петиции, врученные парламентским адвокатам, касаются плохого качества пищи, обеспечения бытовых помещений питьевой водой, слабого отопления и т.д.

б) 21 июня на пресс-конференции неправительственные организации обратили внимание общественности на тот факт, что год спустя после внесения в Уголовный кодекс статьи о наказании за применение пыток, *власти принимают слишком мало эффективных мер для искоренения этого явления*. Органы прокуратуры пассивно реагируют в плане возбуждения уголовных дел против виновных в неадекватном отношении. Впоследствии вопрос, поднятый Коллегией адвокатов и общественными организациями, получил неожиданное развитие. Генеральная прокуратура пригрозила открыть *уголовные дела на адвокатов, которые доносят до международных инстанций факты применения пыток и тем самым "подрывают" имидж страны*. Действия прокуратуры вызвали отрицательную реакцию, в частности в адвокатской среде, и расценены как попытки устрашения правозащитников.

в) 16 июня 2006 года вступил в силу *новый Устав отбывания наказания заключенными*, принятый Постановлением Правительства (ПП) №583 от 26.05.2006. Документ вытекает из положений нового Исполнительного кодекса, но принят с опозданием примерно в год после его вступления в силу.

Выполнение рекомендаций Совета Европы

К концу июня из *19 глав Календарного плана законодательных мер*, принятого в соответствии с Резолюцией и Рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств со стороны государств-членов Совета Европы (утвержденного ПП №284/11.11.2005), выполнена лишь часть. Самое важное достижение касается принятия *Закона о Национальном институте юстиции*³. Докладчики ПАСЕ *выразили обеспокоенность в связи с непоследовательностью реализации Программы* со стороны молдавских властей и обратили внимание на тот факт, что в таких условиях Совет Европы сохранит и даже усилит мониторинг Молдовы⁴. К разделу невыполненных обязательств и несоответствующих решений властей можно отнести:

а) 3 апреля *Генеральная прокуратура передала в суд материалы уголовного дела* на бывшего генерального примара муниципия Кишинэу, лидера оппозиционной партии "Альянс Наша Молдова». Впоследствии ВСП отменила ряд процессуальных актов как незаконные и призвала Генпрокуратуру прекратить уголовное преследование в отношении Урекяна, но Прокуратура заявила о намерении обжаловать решение ВСП на Пленуме высшей инстанции. 4 апреля *Генпрокуратура передала в суд материалы двух уголовных дел в отношении депутата АМН*, экс-председателя Тигинской потребкооперации Иона Чонтоля, обвиняемого в нанесении ущерба государственным интересам в особо крупных размерах.

б) продолжается рассмотрение уголовных дел, заведенных на лидера местной оппозиции АТО Гагаузия, примара города Чадыр-Лунги Михаила Формузала. Расширенная уголовная коллегия Высшей судебной палаты решила *отобрать у Вулкэнештского суда дело на Формузала*, тем самым, посчитав обоснованным требование обвиняемого,

³ Ранее Парламент выполнил еще одно обязательство - ратифицировал Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми, но документ не был опубликован и поэтому неприменим в должной мере.

⁴ Заявление депутата Влада Кубрякова о встречах с докладчиками ПАСЕ (www.parlament.md);

который утверждал, что местные власти АТО Гагаузия оказывают политическое и административное давление на местную судебную инстанцию.

в) Несмотря на то, что прежние резолюции и заключения Совета Европы рекомендовали ввести мораторий на вопросы языка и истории, а Календарный план выполнения рекомендаций Совета Европы предусматривал концептуальный, многокультурный и плюралистический подход к обучению путем принятия Кодекса образования, *отмечены факты, которые вновь выдвигают этот вопрос на повестку дня*. Министерство просвещения и молодежи решает вводить предмет "Интегрированная история" и отказывает в аккредитации ряда лицеев, в названии которых фигурирует слово "румынский". Необъявленная замена названия лицея им. Георге Асаки вылилась в серьезный конфликт. Заявления депутатов в парламенте, ряда политических партий и общественных организаций не убедили Правительство и отраслевое министерство пересмотреть свои позиции; более того, кабинет переименовал пять лицеев путем исключения синтагмы "румынский" из их названия.

г) *Совет Европы и Еврокомиссия намерены продлить на три месяца Программу реализации демократических реформ в Республике Молдова*. Решение продиктовано тем, что некоторые пункты, предусмотренные Программой, невозможно выполнить до конца сентября, когда истекают изначально установленные сроки. Молдавские власти ходатайствовали перед европейскими организациями о продлении сроков реализации Программы, в частности, для открытия и функционирования Национального института юстиции, и др.

д) Совет Европы представил Парламенту *экспертизу проекта Кодекса аудиовизуала*, которая содержит ряд критических замечаний и рекомендаций по предложенным положениям⁵. Эксперты и представители СЕ, а также Европарламента рекомендовали принять во внимание большинство замечаний и предложений с тем, чтобы в своем окончательном варианте закон соответствовал европейским стандартам в этой области.

Выполнение решений ЕСПЧ

Правительство обеспечивает выполнение решений в индивидуальных случаях, выплачивая компенсации, как правило, в последние дни отведенного инстанцией срока. Но кабинет затягивает с выполнением решений общего законодательно-нормативного характера и с принятием мер по проверке степени вины тех, кто вынес неправильные решения и тем самым обрек Правительство на осудительные приговоры со стороны ЕСПЧ и значительные денежные компенсации в порядке возмещения нанесенного ущерба. К главным событиям в этом плане можно отнести:

а) *Правительство Молдовы выполнило решение Европейского суда по правам человека в деле "Шарбан против Молдовы"*, которым Молдова приговорена к выплате 4000 евро. Впоследствии Шарбан возобновил свою работу в качестве секретаря муниципального совета, несмотря на то, что рассмотрение уголовного дела, заведенного на него, продолжается.

б) *Не были выполнены в полном объеме Постановления ЕСПЧ*, которые предполагают изменение законодательства о культах (свобода регистрации и функционирования культов) и о политических партиях (пересмотр законодательства, ограничение приостановления деятельности партий), а также решение о безоговорочном освобождении политических заключенных Тирасполя.

в) Парламент принял *Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о реабилитации жертв политических репрессий*, который устанавливает механизм возмещения конфискованного имущества лиц, подвергшихся репрессиям и впоследствии реабилитированных, а также предоставления адекватных компенсаций имущества, которое не подлежит возмещению. Ранее РМ неоднократно подвергалась санкциям со стороны ЕСПЧ за невозмещение имущества репрессированных граждан. Отдельные

⁵ Текст экспертизы опубликован на www.parlament.md

положения закона, возлагающие на местные власти ответственность за компенсацию имущества, расценены как неэффективные и заведомо обрекающие на провал исполнение решений о возмещении/компенсации имущества.

Обеспечение прав на объединение

Во втором квартале года не отмечено значительных достижений в области прав на объединение. Возникающие партии и новые общественные организации регистрируются, в основном, без препятствий со стороны властей. Положение профсоюзов остается прежним, они разделены на две конфедерации, не сотрудничающие между собой, так как одна находится в состоянии конфликта с властью, а вторая готова взаимодействовать с правительством, что позволяет ей рассчитывать на определенные преимущества. Законодательство о партиях и общественных организациях не изменено ни в плане финансирования, ни в плане стимулирования их деятельности (доступ к публичным финансам, упрощение системы отчетности, участие в общественных проектах и пр.). Укрепление партий остается внутривнутрипартийной проблемой политических формирований, и в этой области о достижениях говорить не приходится. С другой стороны, отмечено усиление международного сотрудничества молдавских политических формирований. Отдельные политические формирования ссылаются на гонения и злоупотребления со стороны властей, органов правопорядка. К достижениям, свидетельствующим о свободе партий, можно отнести:

а) *Международную конференцию Молодежной организации Европейской народной партии* (УЕРР), которая состоялась 27-30 апреля 2006 года с участием молодежного крыла Христианско-демократической народной партии;

б) усилия *Социал-либеральной партии* по унификации либеральных сил Молдовы – эта инициатива встретила поддержку на международном и региональном уровне, но без ощутимого эффекта внутри страны. Отдельные партии открыто отклоняют идею слияния на доктринальных принципах, ссылаясь в качестве контраргумента на процесс распада, отмеченный после парламентских выборов 2005 года.

Среди событий, свидетельствующих о недостатках и упущениях в области прав на объединение, надо отметить:

а) *Республиканская народная партия* (РНП) выступила с заявлением о намерении привлечь Генпрокуратуру к суду за клевету в случае, если в разбирательстве по поводу участия членов РНП в парламентских выборах 2005 года будут превышены законные рамки. РНП утверждает, что прокуратура допрашивает членов ее территориальных филиалов в связи с участием в парламентских выборах 2005 года и что задаваемые вопросы имеют «тенденциозный характер». РНП считает также, что злоупотребления со стороны властей ограничивают ее деятельность в качестве оппозиционного формирования, непримиримо критикующего последствия того, что она называет «узурпацией государственной власти президентом Ворониным»;

б) Представители Конфедерации профсоюзов Молдовы считают, что *в Молдове нарушаются профсоюзные права*, центральные и местные органы власти препятствуют и оказывают давление на членов профсоюза, пытаясь заставить их перейти в альтернативную организацию "Solidaritatea", которая снисходительно относится к власти;

в) За отчетный период зарегистрирована Партия Социальной Демократии Молдовы, учредительный съезд которой состоялся 15 апреля 2006 года. Хотя новая партия зарегистрирована без особых проблем, лидеры нового формирования, тем не менее, сослались на определенное необоснованное затягивание, возникшее в результате того, что Министерство Юстиции потребовало дополнительную информацию, не предусмотренную Законом о партиях и не объявленную заранее как необходимая для регистрации;

г) Лидер Общественно-политического движения «Равноправие», который является и членом кишиневского муниципального совета, направил открытое письмо на имя главы государства, в котором обвинил государственные органы власти Республики Молдова в

попытках устрашения и преследования политических оппонентов заявлениями о совершении злоупотреблений и причастности к коррупционным действиям. Главные упреки в адрес, правящей партии, связаны с тем, что за мнимые коррупционные действия преследуются лишь лидеры оппозиционных формирований. Так, помимо лидера «Равноправия» Валерия Клименко, в отношении которого возбуждено уголовное дело за злоупотребления, под следствием находятся также: лидер Альянса «Молдова ноастрэ» (АМН) Серафим Урекян и два других депутата АМН, лишённые парламентской неприкосновенности в октябре 2005 года; заместитель председателя Республиканской народной партии Михаил Формузал; лидер Социалистической партии Виктор Морев, объявленный в розыск.

Права работников

Положение дел в этой области не претерпело существенных изменений, отмечаются в основном те же проблемы, что и прежде: низкий уровень оплаты труда; многочисленные нарушения трудового законодательства; слабое развитие рынка труда, высокий уровень безработицы (неучтенной). Зарплаты увеличены незначительно, минимальная зарплата не соотносена к прожиточному минимуму. Среди наиболее важных событий отмечаем:

а) В классификации с участием 29-ти европейских стран, составленной Европейской федерацией работодателей (FedEE), *Республике Молдова отведено последнее место по уровню минимальной зарплаты.*

б) По данным Трудовой инспекции, примерно в 90% проверенных случаев отмечено *нарушение законодательства со стороны работодателей*: не заключаются индивидуальные трудовые соглашения; отсутствуют коллективные соглашения на уровне подразделений; размер зарплаты занижен по сравнению с реальной зарплатой; задерживается выплата зарплаты; не проведена аттестация рабочих мест на вредных производствах; не соблюдается техника безопасности и санитарные условия и т.д.

в) На встрече с председателем Парламента представители Конфедерации свободных профсоюзов "Solidaritate" призвали *ускорить принятие ряда законов*: Кодекса просвещения, Закона о прожиточном минимуме, Закона о функционировании Национальной комиссии по коллективным консультациям и переговорам, Закона о ценах, Закона о санаторно-курортных базах; законодательных актов в области транспорта, туризма, приватизации, ипотеки. Также, предложено учредить Трудовой трибунал и несудебный орган по урегулированию трудовых конфликтов – Трудовой арбитраж. Профсоюзы выступают за изменение Закона об обязательном медицинском страховании, Трудового кодекса, Закона о несостоятельности. Ни одно из предложений решено не было.

г) Правительство поддержало введение в законодательство ряда изменений, согласно которым *работники не получают пособие за первый день временной нетрудоспособности, затем больничный лист оплачивает работодатель – начиная со второго по седьмой календарный день нетрудоспособности.* Эти предложения вызвали критические оценки со стороны работников, работодателей и профсоюзов.

д) 2 июля вступил в силу Закон о внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс, которые допускают *разрыв индивидуального трудового соглашения в связи с выходом работника на пенсию по достижении пенсионного возраста или получением им право на пенсию за выслугу лет.* Эксперты и специалисты, в том числе представители Трудовой инспекции и общественных организаций в области прав человека посчитали эти изменения неконституционными. Власти отреагировали на критику, рассмотрели сложившуюся ситуацию и заявили, что при правильном применении закона права работников не будут ущемлены.

е) Тарифный оклад работников, которые относятся к первой квалификационной категории и работают во внебюджетной сфере, увеличен на 150 лей – до 700 лей в месяц. Представители профсоюзов добиваются уравнивания тарифного оклада работников первой квалификации в бюджетной и частной сферах с прожиточным минимумом,

превышающим 800 лей. Правительство считает, однако, что *минимальную зарплату по стране можно будет довести до прожиточного минимума через пять лет, при условии, что темпы роста экономики составят 6% ежегодно.*

Свобода СМИ и доступ к информации

Свобода средств массовой информации в Республике Молдова остается одной из наиболее тревожных проблем как для международного сообщества, так и для молдавской общественности. Эффективных мер в этой области не принято, законодательство не пересмотрено, но отмечается сокращение количества судебных разбирательств за диффамацию. Некачественная разработка и медленное принятие проекта Кодекса телевидения и радио вызвало негативную реакцию со стороны ряда СМИ, специализированных неправительственных организаций, а также международных институтов. Заключение СЕ на проект Кодекса аудиовизуала содержит ряд существенных критических элементов. Отмечается, что предложенный вариант ведет к регрессу и политическому контролю над аудиовизуалом. Доступ к информации обеспечивается в основном «с разрешения начальства», в случае обращения за информацией отмечаются те же проблемы, что были присущи предыдущему периоду. Наиболее значительные события в этом плане:

а) Согласно исследованию организации „Freedom House”, *пресса в Республике Молдова не является свободной*. С 65 очками, Молдове отведено 146-е место по индексу свободы средств массовой информации.

б) Проект *Кодекса аудиовизуала принят Парламентом в первом чтении*, одновременно с несколькими другими альтернативными законами в этой области. Рассмотрение и принятие проекта вызвало горячие парламентские и непарламентские дебаты. В частности, отмечалось, что составленный текст представляет собой «заведомый компромисс между основными политическими силами, которые взаимодействуют в Парламенте». Ряд организаций масс-медиа выразили обеспокоенность и внесли конкретные предложения по усовершенствованию документа. В заявлении восьми специализированных общественных организаций, обнародованном 3 апреля, отмечалось, что гражданское общество не было привлечено к разработке Кодекса аудиовизуала, и что этот процесс прошел кулуарно. Документ подвергся критике со стороны Координационного совета по телевидению и радио, Совета Европы, ОБСЕ, Союза журналистов Молдовы, Центра по правам человека, различных НПО.

в) Согласно сигналам Ассоциации независимой прессы, по требованию председателей ряда районов *прокуратура распорядилась о проведении проверок в редакциях независимых региональных газет* („Observatorul de Nord” и „Cuvantul”).

г) 3 мая 2006 года по случаю Дня свободы печати дипломатические миссии и представительства ряда международных организаций, аккредитованных в Кишиневе, выступили с совместным заявлением, в котором *напомнили, что Молдова обязалась обеспечить свободу прессы*, и что это обязательство отражено в ПДЕСРМ. В документе выражено сожаление по поводу того, что, вопреки заявлениям властей о намерении обеспечить соблюдение этих ценностей, отмечен недостаточный прогресс в реформировании прессы. В частности, серьезную тревогу вызывают: отсутствие прогресса в преобразовании компании Телерадио-Молдова в подлинно независимую общественную структуру; различные преграды на пути печати, в том числе препятствия в получении информации и нечестная конкуренция с прессой, прямо или косвенно поддерживаемая государством; принятие нового законодательства об аудиовизуале без полновесного публичного обсуждения.

е) В конце мая налоговая инспекция *закрывает банковский счет газеты „Коммерсант Plus”*, сославшись на обнаруженную фальшивую налоговую фактуру в финансовых документах издания. Как заявили руководители газеты, фактура выдана изданию «фирмой-фантомом», а налоговые органы взыскивают с газеты подоходный налог за сумму, указанную в этой фактуре, а также пеню и штрафные взыскания, установленные действующим законодательством. Фракция ПКРМ в Кишиневском муниципальном совете

(КМС) пригрозила директорам радиостанции „Antena C” и телеканала „Euro TV Кишинэу»” потребовать их отставки в случае, если и впредь в эфир будут выходить передачи „пропагандистского характера и содержащие обвинения в адрес русского народа и Советской армии”.

Сетка мониторинга 1. Демократические институты

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|--|--|--|--|---|-------------------------|---|
| Стабильность и эффективность демократических институтов | <ul style="list-style-type: none"> Стабильность государственных институтов сохраняется; Взаимодействие между Парламентом, Правительством и Президентурой обеспечено постоянно; Нет серьезных предпосылок для подрыва стабильности; | <ul style="list-style-type: none"> Наличие в законодательном форуме парламентского большинства в лице однородной фракции ПКРМ; Контроль парламентского большинства и Президентуры над Правительством, органами безопасности и правовыми институтами; Наличие политического партнерства между парламентскими партиями; | <ul style="list-style-type: none"> Последовательное, но с определенным опозданием, внедрение ПДЕСРМ, СЭРСУБ национальных программ и стратегий; Значительное улучшение отношений с международными организациями, в частности, с финансовыми; Продолжение и усиление внешней помощи, в том числе политической; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие антагонизма между ветвями власти и между основными парламентскими политическими формированиями; Политическая, социальная и экономическая стабильность; Отношение и влияние международных, европейских организаций; Заключение соглашения с МВФ, реструктурирование долгов через Парижский клуб кредиторов, заключение новых соглашений о финансировании. | <p>Появление тенденций стагнации и снижения экономического прогресса в результате экономической блокады со стороны Российской Федерации и повышения цен на энергоносители;</p> <p>Принятие со стороны правления ряда решений национально-политического характера, насильственное устранение элементов, противоречащих «национальной политике» парламентского большинства;</p> | + 1 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о РМ; Новости Реформы; Сообщения СМИ; Отчеты о ходе реформы ЦПА; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Повышенная активность со стороны общественных организаций; Улучшилась кооперация с отдельными госучреждениями; | <ul style="list-style-type: none"> Формальная открытость, проявленная некоторыми госинститутами (Парламентом, МИДЕИ, Правительством и его аппаратом); Укрепление институциональных и материальных возможностей ряда общественных организаций из числа наиболее сильных; Поддержка общественного сектора со стороны доноров и международных организаций, включая тех, что не имеют постоянных представительств в РМ; | <ul style="list-style-type: none"> Общественные организации (НПО) привлекаются к разработке и обсуждению важных проектов решений; Рассматривается позиция специализированных НПО по проекту Кодекса аудиовизуала; Ряд предложений НПО принимаются во внимание при принятии решений; В процессе завершения проект Закона о гласности процесса принятия решений в публичной администрации, который узаконит основы сотрудничества; | <ul style="list-style-type: none"> Осознание со стороны властей необходимости взаимодействия с общественным сектором; Демонстрация необходимости взаимодействия между госучреждениями и НПО; Поддержка со стороны европейских и международных организаций; Отсутствие искусственных преград в деятельности НПО; | <ul style="list-style-type: none"> Ограниченный пока доступ к ресурсам и финансированию; Отсутствие консолидированной сети НПО на национальном, региональном и местном уровне; Ограниченные возможности НПО, отсутствие альтруистической инициативы с их стороны; | + 1 | <ul style="list-style-type: none"> Оценки авторов Официальные сообщения; Сообщения НПО; СМИ; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Партии действуют в одинаковых условиях, что обеспечивает стабильность, но не способствует их укреплению и повышению эффективности; Новые политические формирования регистрируются без серьезных проблем со стороны властей; | <ul style="list-style-type: none"> Стабильность политического спектра; Парламентский консенсус между главными политическими силами; Мониторинг со стороны ЕС, СЕ; | <ul style="list-style-type: none"> Политические формирования укрепляют отношения и поддержку со стороны внешних политических союзников (партий); Предпринимаются попытки реализовать идеи сближения, объединения на доктринальных принципах; | <ul style="list-style-type: none"> Партии уделяют больше внимания обучению и укреплению организационных структур и своих молодежных организаций; Поддержка со стороны европейских партий, отдельных специализированных институтов (IRI, NDI); | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о партиях, об их финансировании не пересмотрено в соответствии с европейскими стандартами; Законодательство о выборах не изменено с учетом предложений ОБСЕ/ СЕ; Ряд партий слабо себя проявляет на национальном и местном уровне, аморфны; | + 0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Оценки авторов Заявления и сообщения пресслужб партий; СМИ; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Положение дел в области обеспечения и реализации прав человека остается практически неизменным, нет серьезных регрессов, но основные проблемы сохраняются, несмотря на определенные усилия властей в этом плане; | <ul style="list-style-type: none"> Мониторинг со стороны международных организаций; Применение ПД в этой области; Социально-экономическая стабильность; Мониторинг со стороны специализированных национальных органов (Центра по правам человека в Молдове, парламентской комиссии, возглавляемой оппозицией, и пр.); | <ul style="list-style-type: none"> Не отмечено массовых нарушений прав человека; Проблемы выявляются и к ним постоянно возвращаются, но без явного эффекта в их устранении; Власти осознают отрицательные последствия ряда своих действий или бездействия и принимают меры по улучшению ситуации (обоснование ареста, условия содержания в тюрьме, выступления защитников и т.д.); | <ul style="list-style-type: none"> Международная помощь; Реализация ПД в данной области, ПДЕСРМ, СЭРСУБ; Мониторинг со стороны ЕС, принятие ряда решений со стороны ЕСПЧ; Деятельность НПО; | <ul style="list-style-type: none"> Порочное осуществление ряда реформ; Сложность проблем; Низкая эффективность юстиции; Социально-экономическая ситуация в стране; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Доклады национальных институтов о соблюдении прав человека (Центра по правам человека, парламентской комиссии); Доклады о положении дел в области прав человека в Молдове (США, специализированные организации); |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|--|--|---|---|--|-------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Свобода и независимость СМИ остаются на повестке дня, значительных реформ в этой сфере не отмечено. Новые попытки устрашения оппозиционных газет; | <ul style="list-style-type: none"> Политический и финансовый контроль над главными средствами массовой информации; Контроль правления над национальным Радио и ТВ; Самоцензура в ряде СМИ; Формальная реорганизация правительственных СМИ; | <ul style="list-style-type: none"> Положение дел в СМИ не меняется, реформа аудиовизуала не осуществляется; Расширение площади покрытия Радио и ТВ происходит спонтанно, на ограниченном местном уровне и устаревших технологиях; Пресса разделена на «за» и «против» правящей коалиции; | <ul style="list-style-type: none"> Международный мониторинг; Вмешательство оппозиционных политических сил; | <ul style="list-style-type: none"> Стагнация и симулирование реформ, поддержка отдельных изданий со стороны властей; Отсутствие финансовых источников; Низкий профессиональный уровень журналистов и администраторов; Вмешательство контрольных органов в работу оппозиционных СМИ; | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Заявления международных и местных организаций; СМИ; Оценки авторов; |
| Верховенство правового государства | <ul style="list-style-type: none"> Верховенство правового государства не обеспечено и не возводится в ранг высших ценностей; Власть, независимость и авторитет юстиции ограничены; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие эффективных механизмов обеспечения главенства закона, низкая отдача органов правопорядка и институтов юстиции; Полный контроль за госучреждениями со стороны правящей партии и ее представителей; | <ul style="list-style-type: none"> Практически ни одна из рекомендаций СЕ по изменению законодательных рамок и созданию эффективных структур в этой области не выполнена в полном объеме; Процент невыполненных решений остается высоким; | <ul style="list-style-type: none"> Международный мониторинг; Постановления ЕСПЧ; | <ul style="list-style-type: none"> Медленное и анемичное проведение реформы в области юстиции; Отсутствие эффективных примеров обеспечения верховенства закона, политизация и отсутствие гласности в некоторых важных проблемах; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство РМ; Оценки авторов; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Верховенство закона не всегда «срабатывает» при рассмотрении судебных дел мажорного звучания и с ощутимыми последствиями (дело Пасата, дело Цуркана, дело Урекяна); Новые дела на политических оппонентов, обоснованность которых последними отвергается; Институт правозащитников подвергается давлению со стороны прокуратуры; | <ul style="list-style-type: none"> Рекомендации и замечания со стороны представителей Европарламента по поводу гласного и справедливого разбирательства «дела Пасата»; Неясное развитие отдельных дел, возбужденных ранее на ряд политических лидеров и представленных как борьба с коррупцией (дело Урекяна); Растущий процент обращений и осудительных приговоров в ЕСПЧ; | <ul style="list-style-type: none"> Граждане не верят в закон и юстицию; Отдача госучреждений ставится под сомнение на внутреннем плане и подрывается на международном; Адвокаты вынуждены обращаться в международные инстанции, что, по мнению Прокуратуры, «подрывает доброе имя страны»; | <ul style="list-style-type: none"> Включение международных институтов, правозащитных организаций; Отмена Высшей судебной палатой ряда процессуальных актов, предполагающих прекращение спорных уголовных дел; | <ul style="list-style-type: none"> Избирательное отношение к соблюдению закона, принятие сомнительных решений на грани законности; Позиция Прокуратуры, которая не обеспечивает надлежащий надзор за правовыми органами, не реагирует оперативно на факты злоупотреблений; Передача в суд новых дел на представителей оппозиции в условиях, когда предыдущие дела еще не завершены; | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> СМИ; Оценки международных институтов; Сообщения Коллегии адвокатов, Прокуратуры; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Рекомендации ЕС выполняются с большим трудом, принятие законодательных актов затягивается; Не полностью выполняются отдельные решения ЕСПЧ; | <ul style="list-style-type: none"> Комитет министров СЕ выразил обеспокоенность в связи с неадекватным исполнением судебных решений в РМ; | <ul style="list-style-type: none"> Решение ЕСПЧ в деле «Шарбан против Молдовы» выполнено Правительством, секретарь совета впоследствии восстановлен в должности; | <ul style="list-style-type: none"> Периодические вмешательства Совета министров СЕ; Позиция докладчиков со стороны ПАСЕ; Постановления ЕСПЧ; | <ul style="list-style-type: none"> Медленное и зачастую несоответствующее продвижение законодательных изменений исходя из рекомендаций СЕ; Неэффективность действий Правительства и парламентариев в этой области; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство РМ; Заявление депутата Влада Кубрякова о встречах с представителями ПАСЕ; Веб-страница СЕ (www.coe.int); |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|--|---|---|---|---|-------------------------|---|
| Гарантия основных прав и свобод человека | <ul style="list-style-type: none"> Положение дел существенно не изменилось, отмечены те же нарушения, что и прежде; Принятие закона о пересмотре ст. 24 Конституции (отмена смертной казни); | <ul style="list-style-type: none"> Реализация ПД в этой области; Мониторинг и действия международных организаций, местных общественных движений; | <ul style="list-style-type: none"> Ряд основных прав человека по-прежнему нарушаются, но нарушений массового характера не наблюдается; Окончательно отменена смертная казнь; | <ul style="list-style-type: none"> Продвижение отмены смертной казни со стороны СЕ; Более активное подключение ONG (Amnesty International); | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие ресурсов, сложность проблем; Недостаточно укреплена несудебная система защиты и продвижения прав человека; Не перестроена система предварительного заключения полиции; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательств о РМ; Ежегодный доклад ЦПЧМ, слушания в Парламенте и постановление по Докладу; Слушания в парламентской комиссии; Масс-медиа; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Отмечены действия, ущемляющие право на этническое самоопределение; | <ul style="list-style-type: none"> Категоричная национальная политика, проводимая правлением и парламентским большинством; Позиция властей Румынии относительно национального самоопределения жителей РМ; | <ul style="list-style-type: none"> Укоренившиеся уже названия ряда лицеев, содержащих синтагму «румунский», изменены Правительством; Историки и политические партии протестуют против принудительного введения предмета «Интегрированная история»; Положение этнических ромов по-прежнему неблагоприятно; | <ul style="list-style-type: none"> Неощутимы; | <ul style="list-style-type: none"> Отношение властей; Попытки чрезмерной политизации вопроса о национальном самоопределении; Не принят новый План мер в поддержку ромов РМ; | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Заявления депутатов Парламента историков; Протесты учащихся и учителей, студентов в Бухаресте; Оценка положения ромов председателя Консультативного комитета СЕ по поводу выполнения Рамочной конвенции о защите нацменьшинств; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Толерантность и взаимоуважение частично страдают; | <ul style="list-style-type: none"> Восприятие проблем в рамках общества; Отсутствие адекватного информирования; | <ul style="list-style-type: none"> Организации сексуальных меньшинств протестуют против отказа властей санкционировать их мероприятия; Отмечены случаи дискриминационного отношения; | <ul style="list-style-type: none"> Вмешательство правозащитных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> Нетерпимое отношение представителей религиозных конфессий; Отрицательное восприятие отдельных социальных групп, которых считают с отклонениями от общепринятых норм; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Пресс-релиз „Gender Doc“, Мнение омбудсмана, Ежегодный доклад ЦПЧМ (www.ombudsman.md); |
| | <ul style="list-style-type: none"> Свобода вероисповедания не обеспечена полностью; | <ul style="list-style-type: none"> Мониторинг со стороны ЕС; Вмешательство оппозиционных партий; | <ul style="list-style-type: none"> Не принят во втором чтении Закон о религиозных культах и их составных частях; Регистрация составляющих культов затягивается; | <ul style="list-style-type: none"> Неощутимы; | <ul style="list-style-type: none"> Низкая эффективность работы парламента; Отношение государственного органа по делам культов; Отжившее законодательство; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательств о РМ Запрос депутата Шт. Секэряню на заседании Парламента в июле 2006 года; |
| Предотвращение пыток и унижающего человеческого достоинство | <ul style="list-style-type: none"> Все еще отмечаются факты применения пыток и унижающего человеческого достоинства; Условия содержания под стражей далеки от международных стандартов; Принят новый устав отбывания наказания заключенными (ПП 583); | <ul style="list-style-type: none"> Отношений органов правопорядка, недостаточная подготовка сотрудников для квалифицированного расследования уголовных дел; Неудовлетворительное состояние пенитенциарных заведений, недостаточное финансовое обеспечение, отсутствие адекватных инвестиций в этой сфере; Реализация нового Исполнительного кодекса; | <ul style="list-style-type: none"> Применяемые методы призваны заставить давать показания против себя, впоследствии суд не признает «выбитые» показания; Потерпевшие обращаются в международные инстанции, ЕСПЧ и в отношении государства выносятся обвинительные приговоры; Права и обязанности осужденных приводятся в соответствии с Исполнительным кодексом, международными стандартами; | <ul style="list-style-type: none"> Мониторинг со стороны международных организаций; Принятие ЕСПЧ ряда осудительных вердиктов; Активизация адвокатов, местных и международных НПО; | <ul style="list-style-type: none"> Прокуратура не проявляет принципиальности в расследовании фактов пытки; Не наказываются виновные в применении пыток; Не ратифицирован дополнительный Протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных наказаний (CAT-OP); | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Доклад экспертов ПРООН о ситуации в пенитенциариях; Доклад ЦПЧМ, выступления парламентарских адвокатов; Заявления адвокатов и правозащитников; Решения ЕСПЧ; Масс-медиа; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---------------------------------|--|--|--|--|---|-------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Адвокаты в деле Пасата намерены обратиться в ЕСПЧ по фактам бесчеловечного отношения; Большинство инстанций не обосновывает в достаточной степени мотивы и применение ареста; | <ul style="list-style-type: none"> Отношение правовых органов, судебных инстанций к применению мер пресечения; Ситуация в пенитенциарных учреждениях не соответствует международным стандартам; | <ul style="list-style-type: none"> Пенитенциарные заведения переполнены, условия содержания в тюрьме не улучшаются значительным образом; | <ul style="list-style-type: none"> Отношение международных организаций; Деятельность адвокатов и правозащитников, специализированных НПО; | <ul style="list-style-type: none"> Медленное реформирование пенитенциарных заведений; Затягивание с передачей следственных изоляторов от МВД Минюсту; Отсутствие ресурсов и необходимых инвестиций в этой области; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Масс-медиа; Сообщения и заявления НПО, адвокатов; |
| Обеспечение равных шансов | <ul style="list-style-type: none"> Создание правительственной комиссии по гендерному равенству; | <ul style="list-style-type: none"> Закон об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин; ПДЕСРМ, ПД в области прав человека; | <ul style="list-style-type: none"> Не установлена административная и уголовная ответственность за дискриминацию по признакам пола; Положение дел в вопросе о насилии в семье остается тревожным; Ситуация с трафиком женщин остается сложной; | <ul style="list-style-type: none"> Организация некоторыми учреждениями методических семинаров и учебных курсов (семинары IRI, ADEPT); | <ul style="list-style-type: none"> Не принят закон о борьбе с насилием в семье; Не проведена и не опубликована экспертиза национального законодательства с точки зрения равенства полов; Нет информации о деятельности Министерства социальной защиты в этом направлении; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о РМ; Оценки авторов; |
| Обеспечение прав на объединение | <ul style="list-style-type: none"> Не отмечено значительного прогресса в продвижении и утверждении прав на объединение; Партии и новые общественные организации регистрируются в Минюсте, местные органы власти в основном без препятствий; Ряд партий обвиняет органы правопорядка в преследованиях по политическим мотивам; Процесс унификации партий находится в стагнации; | <ul style="list-style-type: none"> Большие сроки до парламентских выборов и сокращенные сроки до местных выборов; Недостаточное взаимодействие между партиями, большие амбиции лидеров; Укрепление взаимодействия между отдельными партиями РМ с зарубежными коллегами и международными политическими формированиями; | <ul style="list-style-type: none"> Партии более обучены, уделяют повышенное внимание своему развитию на местном и международном плане; Члены партий, члены их молодежных организаций обучаются дополнительно; Новаторские методы привлечения сторонников – конкурс на лучший проект эмблемы и бренда партии; | <ul style="list-style-type: none"> Инициативы ряда партий; Доступ парламентских партий к ТВ и радио для изложения позиции и точек зрения на заседаниях Парламента, транслируемых в прямом эфире; Международное аффилиация и взаимодействие ряда партий; | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство партий не изменено в соответствии с рекомендациями СЕ, Закон о финансировании партий и предвыборных кампаний не принят; Ряд партий отклоняет идею объединения на доктринерских принципах; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Масс-медиа; Законодательство о РМ Заявления представителей РНП и «Равноправия»; Сообщения для печати СДПМ; |
| | <ul style="list-style-type: none"> НПО работают в прежних условиях, без поддержки со стороны государства; Организации гражданского общества чаще привлекаются к сотрудничеству с государственными структурами; | <ul style="list-style-type: none"> Положения ПДЕСРМ, СЭРСУБ, реформы ЦПА и др. Готовность к сотрудничеству со стороны отдельных публичных администраций; Концепция взаимодействия Парламента с гражданским обществом; | <ul style="list-style-type: none"> НПО участвуют в разработке и совершенствовании ряда важных законодательных и нормативных актов; Правительство разрабатывает совместно с НПО проект закона о транспарентности принятия решений; Процесс взаимодействия с Парламентом под постоянным мониторингом руководства законодательного органа; | <ul style="list-style-type: none"> Готовность к сотрудничеству со стороны отдельных госучреждений; Позитивные оценки и поддержка процесса со стороны международных организаций; Активность некоторых НПО; | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство в области НПО не усовершенствовано, финансовая отчетность не упрощена, не разработаны механизмы поддержки НПО со стороны хозяйствующих субъектов; Не упорядочено и не стимулируется оказание общественными организациями платных услуг; Не поддерживается со стороны государства выпуск периодического издания по популяризации общественного сектора; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Масс-медиа; Законодательство о РМ; Оценки авторов; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---------------------------------------|---|--|--|--|---|-------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Конфедерации профсоюзов по-прежнему работают по разделенной формуле; Ряд профорганизаций инструктируют своих членов и активистов в рамках ПДЕСРМ; | <ul style="list-style-type: none"> Вмешательство и поддержка со стороны властей одних профсоюзных организаций и пренебрежение другими; Продвижение ПДЕСРМ; | <ul style="list-style-type: none"> Профсоюзные активисты накапливают и затем распространяют знания о ПДЕСРМ; | <ul style="list-style-type: none"> Международная поддержка; Продвижение ПДЕСРМ со стороны гражданского общества; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие эффективных рычагов влияния со стороны профсоюзов; Пассивность лидеров профсоюзных лидеров, разногласия между ними; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Заявления представителей ПК РМ; Проведение тематических семинаров в рамках Института труда; |
| Соблюдение прав работников | <ul style="list-style-type: none"> Не отмечено значительных достижений в отношении прав работников; В основном, те же нарушения трудового законодательства сохраняются; | <ul style="list-style-type: none"> Деятельность трехсторонней комиссии (Правительство-Патронат-Профсоюзы); Деятельность Трудовой инспекции; | <ul style="list-style-type: none"> Повышен тарифный оклад работников небюджетной сферы; Патронаты внедряют собственные программы развития, более эффективно сотрудничают с профсоюзами и работниками; Новый закон об оплате труда бюджетников неэффективен; | <ul style="list-style-type: none"> Экономический рост; Результативные переговоры в рамках трехсторонней комиссии; | <ul style="list-style-type: none"> Проблемы с применением Закона о зарплате в бюджетном секторе; Низкий уровень зарплат, ниже прожиточного минимума; Большой разрыв между зарплатами в различных секторах, низкая оплата труда в сельском хозяйстве и сельской местности; | + 0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о РМ; Сообщения о деятельности Инспекции труда; Заявления депутатов, тематические слушания в парламенте; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Принимаются решения, которые оспариваются работниками, профсоюзами и работодателями; | <ul style="list-style-type: none"> Планы совершенствования трудового законодательства; Продвижение идеи дополнительного контроля социальных расходов; | <ul style="list-style-type: none"> Принимаются положения, допускающие безоговорочное увольнение пенсионеров и лиц пенсионного возраста; Положения об оплате больничных листов пересматриваются несоответствующим образом, и этот шаг оспаривается работниками, профсоюзами и работодателями; Вводятся новые положения в области фармацевтической деятельности; Частные медицинские учреждения должны безоговорочно освободить территорию госучреждений; | <ul style="list-style-type: none"> Изменения в трудовом законодательстве призваны стимулировать трудоустройство молодежи и позволяют работодателям сохранить в штате пенсионеров путем заключения с ними срочных договоров, но есть и лазейки для нарушений, необоснованных увольнений; Говорится об обеспечении контроля и безопасности фармацевтической продукции; Преследуется исключение дублирования ряда медицинских услуг, оказываемых государственными и частными учреждениями; | <ul style="list-style-type: none"> Неэффективная подготовка и недостаточная консультация по принимаемым решениям; Отсутствие предварительной оценки последствий тех или иных решений; Неэффективное управление госмучреждениями, занимаемыми ими площадями; Угроза увольнения ряда работников; Отсутствие ресурсов для приобретения помещений частными мучреждениями; | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о РМ; Заявления и запросы на заседаниях Парламента; Сообщения для печати, масс-медиа; |
| Свобода печати и доступа к информации | <ul style="list-style-type: none"> Отмечена стагнация и даже определенный регресс в области обеспечения свободы печати и аудиовизуала; Принят в первом чтении Кодекс телевидения и радио; | <ul style="list-style-type: none"> Позиция СЕ, ОБСЕ, посольств и международных организаций, аккредитованных в Молдове, относительно проекта Кодекса аудиовизуала; Сократилось число обращений в юстицию со стороны политиков против СМИ; | <ul style="list-style-type: none"> Проект Кодекса телевидения и радио разработан и принят в спешке, без достаточной консультации общественности, и страдает упущениями; Есть попытки ограничить свободу издательской политики в отношении руководителей ряда СМИ, принимаются решения, ограничивающие деятельность и развитие; Независимые издания (Флорешть, Резина) подвергаются неплановым проверкам со стороны прокуратуры – предположительно по обращению руководства МПА; | <ul style="list-style-type: none"> Отношение международных организаций; Рекомендации СЕ, ЕС, ОБСЕ; Повышенное внимание со стороны местных и международных правительственных организаций, активность ряда организаций, действующих в данной области; | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство в области печати, телевидения и радио не пересмотрено; Законодательство об ответственности за диффамацию не усовершенствовано; Общественная организация «Компания Телерадио-Молдова», качество передач низкое; Интерес правящей партии и других политических формирований взять под контроль эту область; Недостаточность финансовых ресурсов, которые обеспечили бы свободную работу СМИ; | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Экспертизы СЕ и ОБСЕ по проекту Кодекса ТВ и радио, заявления представителей СЕ по этому вопросу; Сообщения и выступления масс-медиа; Доклад Организации „Freedom House“; Пресс-релизы Ассоциации независимой прессы; Заявление дипломатических миссий от 3 мая 2006 года; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Отмечается улучшение доступа к информации «из первых рук», многие | <ul style="list-style-type: none"> Реализация национальных стратегий и планов, затрагивающих эту область; | <ul style="list-style-type: none"> Парламент публикует все проекты законодательных актов, Правительство публикует проекты | <ul style="list-style-type: none"> Взаимодействие властей с НПО; Положительные оценки со стороны международных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> Закон о помещении на веб-страницах официальных актов не применяется, | | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о РМ; Веб-страницы |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, препятствующие прогрессу | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К 2-06 | Источники, используемые при оценке |
|------------|--|---|---|--|---|-------------------------|--|
| | <p>учреждения публикуют данные о своей деятельности в прессе или на веб-страницах;</p> <ul style="list-style-type: none"> Опубликовано постановление Правительства о веб-страницах государственных учреждений в Интернет; Получить информацию «по требованию» по-прежнему проблематично; | <ul style="list-style-type: none"> Внедрение Концепции взаимодействия парламента с гражданским обществом; Проведение тематических конференций; Введение в действие ряда судебных постановлений, осуждающих факты сокрытия информации, представляющей общественный интерес; | <p>постановлений (в кратком изложении);</p> <ul style="list-style-type: none"> МЭТ, Минност, Министерство с/х и пищевой промышленности, АНМ, различные независимые агентства публикуют в порядке обсуждения проекты законодательных и нормативных актов, стратегий и программ; Все заинтересованные лица могут адресовать предложения и замечания соответствующим государственным структурам; | <ul style="list-style-type: none"> Эффективность и высокая квалификация ряда предложений НПО; | <p>«Monitorul Oficial» остается дорогостоящим источником информации, с ограниченным распространением;</p> <ul style="list-style-type: none"> Международные договоры и конвенции недоступны; Задержанные граждане лишены доступа к юридической информации; Умалчивание информации со стороны ряда госучреждений, недостаточная информированность в рамках МПА, отсутствие бесплатных изданий МПА; | <p>+ 0,5</p> | <p>ряда госучреждений;</p> <ul style="list-style-type: none"> СМИ; Оценки авторов; |

2. ПРИДНЕСТРОВСКИЙ КОНФЛИКТ

Политические переговоры в формате “5+2”

Раунд переговоров по приднестровскому вопросу в формате „5+2”, намеченный на 4-5 апреля, не состоялся из-за разногласий, возникших между сторонами в результате введения нового таможенного режима на молдавско-украинской границе. Приднестровская сторона заявила, что не будет участвовать в переговорах до тех пор, пока Приднестровье не получит гарантий на независимую внешнеторговую деятельность.

Два раунда консультаций посредников и наблюдателей в процессе приднестровского урегулирования состоялись 19 апреля и 24 мая в Москве и, соответственно, Брюсселе.

Действующий председатель ОБСЕ Карел де Гухт побывал в Молдове с рабочим визитом 31 мая – 1 июня. Де Гухт предложил начать диалог о трансформации нынешней миротворческой операции в Молдове в международную миссию и заявил о намерении ОБСЕ настаивать на выводе российских войск и на вывозе вооружения с территории Республики Молдова. Представитель ОБСЕ призвал приднестровскую сторону занять конструктивную позицию и безоговорочно вернуться за стол переговоров.

Министерство финансов Российской Федерации предоставило Приднестровью 50 млн. американских долларов в порядке финансовой помощи для того, чтобы регион выжил в условиях «экономической блокады», введенной Молдовой и Украиной. 23 мая лидер сепаратистов Игорь Смирнов и первый вице-премьер России Александр Жуков подписали протокол о сотрудничестве, а 21 - 22 июня в Тирасполе с официальным визитом побывала российская правительственная делегация для рассмотрения возможностей приведения в действие положений протокола. Молдавские власти осудили эти действия России как противоречащие ее статусу государства-гаранта.

В ходе визита в Кишинев 25 – 26 июня министр иностранных дел Украины Борис Тарасюк обвинил Россию и приднестровские власти в блокировании переговорного процесса и заявил, что Украина попытается вернуть участников за стол переговоров. Тарасюк заверил, что позиция Украины в вопросе приднестровского урегулирования и укрепления молдавско-украинской границы не изменится и после образования нового украинского правительства.

Сотрудничество ЕС - Молдова

В рамках своего визита в Брюссель 21-22 июня Президент Воронин встретился с Верховным комиссаром по внешней политике и общей безопасности Евросоюза Хавьером Соланой, с которым обсудил и приднестровский вопрос. Хавьер Солана подтвердил готовность Евросоюза способствовать нахождению политического решения приднестровской проблемы. В свою очередь, Владимир Воронин поблагодарил комиссара ЕС за усилия по организации Миссии помощи Евросоюза на молдавско-украинской границе.

Выполнение резолюций стамбульского саммита ОБСЕ со стороны России

29 мая министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров заявил с трибуны Парламентской ассамблеи Совета Европы, что Россия выполнила обязательства, взятые на себя в Стамбуле относительно Грузии и Республики Молдова, и что оставшиеся в этих зонах войска – миротворческие. По его словам, те 500-600 военнослужащих находятся в Приднестровье для охраны складов с оружием, которые служат Приднестровью гарантией того, что Молдова "не проглотит" регион, т.к. государство считается унитарным. Руководитель делегации России на венской конференции по адаптированному Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) Анатолий Антонов заявил, что Россия выполнила все обязательства по выводу войск из Грузии и Республики Молдова, имеющие отношение к ратификации ДОВСЕ.

В рамках визита в Республику Молдова 31 мая - 1 июня действующий председатель ОБСЕ заявил, что ОБСЕ будет настаивать на выводе Россией своих войск и вооружения с территории Республики Молдова и для этого готова выделить 10 млн. евро - суммы достаточной для завершения процесса в трехмесячный срок.

Укрепление молдавско-украинской границы

Спустя три месяца после введения унифицированного молдавско-украинского таможенного режима на молдавско-украинской границе, в том числе на ее приднестровском участке, большинство крупных приднестровских предприятий зарегистрировались в Государственной регистрационной палате Республики Молдова и получили молдавские сертификаты на экспортно-импортные операции. Хотя приднестровские власти продолжают твердить о том, что регион находится в состоянии экономической блокады, введенной Молдовой и Украиной, начиная с мая, последние разрешают приднестровским предприятиям, оформившим регистрацию в Кишиневе, вести внешнеторговую экономическую деятельность. Молдавская и украинская пограничные службы заявляют, что ситуация на границе стабилизируется, а поток контрабандных грузов, провозимых через границу, значительно снизился. Несмотря на то, что ужесточение режима перехода границы затрудняет транзит крупных партий контрабандного груза, "мелкая" контрабанда, в том числе путем обхода таможенных пунктов, практикуется еще довольно широко.

В рамках кишиневского визита министр иностранных дел Украины Борис Тарасюк выразил удовлетворение внедрением единых таможенных процедур и заявил, что позиция официального Киева останется неизменной и по окончании формирования нового правительства Украины. Новый таможенный режим встретил поддержку со стороны ряда европейских официальных лиц, в частности, Специального представителя Евросоюза по Республике Молдова Андриана Якобовица де Сегеда.

12 мая в Одессе состоялось второе заседание Консультативного совета Миссии помощи ЕС на молдавско-украинской границе, в котором приняли участие и вице-министры иностранных дел Молдовы и Украины. Участники заседания пришли к выводу, что новый таможенный режим, введенный в марте 2006 года, способствовал повышению эффективности системы управления границей, транспарентности импортно-экспортных операций в/ из приднестровского региона. С начала работы миссии пресечены попытки контрабанды крупных партий мяса птицы, сигарет, алкогольных напитков.

В результате мониторинга приграничных видов деятельности Миссия ЕС пришла к выводу о необходимости их более плотного обеспечения. После переговоров с украинскими и молдавскими официальными лицами принято решение уделять больше внимания Одесскому и Ильичевскому портам посредством Одесского регионального бюро, внутренней границе между Приднестровьем и Молдовой, а также открыть дополнительное бюро на территории Молдовы с головным офисом в Кишиневе.

Участие гражданского общества

26 мая в Центре Карнеги в России прошла презентация Трехстороннего плана приднестровского урегулирования, разработанного группой независимых экспертов из Молдовы, Украины и Румынии. План, который ранее был представлен в Кишиневе, Бухаресте и Киеве, отражает последние события на региональном и международном уровне и новые возможности, которые они открывают для приднестровского урегулирования. Наряду с разработчиками плана в московской презентации участвовали ведущие политологи и экономисты из России, дипломаты и представители прессы.

Сетка мониторинга 2. Приднестровский конфликт

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|--|--|---|---|---|------------------------|--|
| Политические переговоры (формат "5+2") | <ul style="list-style-type: none"> Намеченный на 4-5 апреля раунд был отменен, приднестровская сторона заявила, что не вернется за стол переговоров, пока не получит право на внешнеторговую экономическую деятельность. Действующий председатель ОБСЕ посетил Кишинев и Тирасполь. Российская Федерация продолжала оказывать Приднестровью финансовую и экономическую поддержку. | <ul style="list-style-type: none"> Введение унифицированного таможенного режима на молдавско-украинской границе Перерыв в процессе политических переговоров Активизация российской внешней политики по направлению "замороженные конфликты" в бывшем СССР | <ul style="list-style-type: none"> Застой в переговорном процессе на неопределенный срок Смена риторики ОБСЕ, безуспешные попытки возобновить процесс „5+2” Компрометирование роли России как страны-гаранта и тем самым – формата „5+2” | <ul style="list-style-type: none"> Дипломатическое посредничество наблюдателей и ОБСЕ; | <ul style="list-style-type: none"> Радикализация позиции приднестровской стороны накануне референдума от 17 сентября и "президентских" выборов в декабре; поддержка Приднестровья со стороны России; активизация позиции России в отношении "замороженных конфликтов" в бывшем СССР; проблемы в отношениях между странами-гарантами Украиной и Россией | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Информационные агентства: Инфотаг, Regnum.ru, Баса-пресс, Ольвия-пресс, Новый регион |
| Сотрудничество ЕС-Молдова | <ul style="list-style-type: none"> Президент Воронин обсудил в Брюсселе приднестровский вопрос с Хавьером Соланой | <ul style="list-style-type: none"> Европейская политика соседства | <ul style="list-style-type: none"> Дипломатическая поддержка Евросоюза усилий по урегулированию | <ul style="list-style-type: none"> Положения Плана действий, расширение ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Другие приоритеты повестки дня Брюсселя, отношения ЕС с Россией | +1 | <ul style="list-style-type: none"> Пресс-служба главы государства |
| Дипломатическая и политическая поддержка ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Специальный представитель ЕС по Молдове призвал оказать "максимальную международную поддержку" новому молдавско-украинскому таможенному режиму; подверг критике принцип отделения Приднестровья на базе референдума | <ul style="list-style-type: none"> Введение унифицированного молдавско-украинского таможенного режима; молдавско-украинская граница - очаг нестабильности для ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Политическая и дипломатическая поддержка со стороны Евросоюза таможенному режиму; обращение, адресованное в частности новому правительству Украины (в процессе образования) | <ul style="list-style-type: none"> Создание "оранжевой" коалиции в Киеве, политические обязательства ЕС в рамках Плана действий. | <ul style="list-style-type: none"> Другие приоритеты повестки дня Брюсселя, отношения ЕС с Россией | + 1 | <ul style="list-style-type: none"> Информационные агентства : Kommersant.ua, Euobserver.com |
| Стамбульские обязательства России | <ul style="list-style-type: none"> Российская Федерация настаивает на том, что она выполнила все свои стамбульские обязательства, расценивает военнослужащих в Приднестровье как "миротворческие силы" ОБСЕ готова выделить 10 млн. евро на эвакуацию российской группы войск и вооружения | <ul style="list-style-type: none"> Активизация российской внешней политики в вопросах "замороженных конфликтов" в бывшем СССР; политическая поддержка приднестровской администрации Отсутствие прогресса в процессе эвакуации | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие прогресса в процессе вывода российских войск и боеприпасов | <ul style="list-style-type: none"> Давление со стороны США на Россию, превращение миротворческой миссии в Приднестровье в международную операцию | <ul style="list-style-type: none"> Активизация российской внешней политики в вопросах "замороженных конфликтов" в бывшем СССР; политическая поддержка приднестровской администрации | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> Информационные агентства: Инфотаг, Regnum.ru, Баса-пресс, Ольвия-пресс, Новый регион |
| Укрепление молдавско-украинской границы | <ul style="list-style-type: none"> Унифицированный молдавско-украинский режим работает четвертый месяц; крупнейшие приднестровские предприятия зарегистрировались в Кишиневе; объем контрабанды снизился Миссия ЕС помощи на молдавско-украинской границе распространит свою деятельность на Ильичевский и Одесский порты, на внутреннюю границу между Приднестровьем и остальной Молдовой | <ul style="list-style-type: none"> Политическая и дипломатическая поддержка ЕС и США, обязательства Украины в рамках Плана действий, упрощенные процедуры регистрации приднестровских предприятий Успехи, достигнутые за первые шесть месяцев работы Миссии ЕС помощи на границе, задачи ЕПС | <ul style="list-style-type: none"> Укрепление границы, легализация приднестровского бизнеса, борьба с контрабандой на молдавско-украинской границе. Укрепление молдавско-украинской границы, укрепление возможностей молдавских и украинских таможенников обеспечить эффективный контроль на границе. | <ul style="list-style-type: none"> Поддержка со стороны ЕС и США, последовательная позиция Украины Соблюдение единого таможенного режима со стороны Украины и сотрудничество с ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Возможный откат проевропейских сил в новом украинском правительстве, политическая нестабильность в Киеве и ослабление позиций Президента Ющенко | + 2 | <ul style="list-style-type: none"> Информационные агентства: Инфотаг, БАСА-пресс, Новый регион, Представительство Евросоюза в Молдове |
| Участие гражданского общества | <ul style="list-style-type: none"> Трехсторонний план решений приднестровского вопроса Экспертной группы Молдова-Украина-Румыния представлен в Московском Центре Карнеги | <ul style="list-style-type: none"> Растущий интерес молдавского, украинского, румынского и российского гражданского общества к приднестровской проблематике | <ul style="list-style-type: none"> Сенсибилизация общественного мнения и руководящих структур Российской Федерации в приднестровском вопросе | <ul style="list-style-type: none"> Эффективный диалог между гражданским обществом и решающими структурами в приднестровской проблематике | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие открытости и транспарентности процесса принятия решений в российской внешней политике; политизация гражданского общества | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Центр Карнеги в России www.carnegie.ru |

3. КОНСОЛИДАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Административная реформа / Административная эффективность

В процессе реформирования публичной администрации отмечен определенный прогресс, однако он ограничивается лишь пределами Стратегии профильной реформы и Плана действий по ее внедрению. Отмечаются и недостатки, касающиеся несоблюдения некоторых сроков разработки и принятия документов и выполнения предложенных мер. Реформирование местной публичной администрации не проводится на национальном уровне, предпринимаются определенные меры по реорганизации в муниципии Кишинев, определенные в большей степени требованиями центральных властей, чем собственным анализом и оценками нужд. Внедрение Закона об оплате труда в бюджетном секторе не имело значительного эффекта, материальное обеспечение чиновников по-прежнему остается на низком уровне. Растет эффективность некоторых учреждений путем применения новых информационных технологий. Важные события в отчетный период:

а) Правительство одобрило *Постановление о номинальном составе и Регламент Правительственной комиссии по реформе центральной публичной администрации* (Постановление правительства 362 от 10.04.2006 г.). В процессе реализации реформы центральной публичной администрации был осуществлен переход на *второй этап* функционального анализа органов публичной администрации центрального уровня (по горизонтали) и государственных служб (по вертикали). Утверждено *Постановление № 710 от 23.06.2006* о подразделении анализа, мониторинга и оценки политик в центральных отраслевых органах публичного управления. Международная компания „DAI Europe LTD” была выбрана в рамках тендера для помощи *Подразделению по координированию реформы публичной администрации* в процессе осуществления второго этапа функционального анализа центральной публичной администрации. На электронной странице Министерства юстиции размещены *стенограммы дебатов по законопроектам*: о центральной публичной администрации; о государственной службе и статусе государственного служащего; о Кодексе поведения государственного служащего.

б) Специальная парламентская комиссия по разработке *проектов консолидации местной автономии* подготовила несколько проектов законодательных актов, которые должны быть приняты в первом чтении, а затем переданы на экспертизу Совета Европы. По разработанным проектам не было проведено широких консультаций с представителями местной публичной администрации.

в) Правительство утвердило *Концепцию е-правительства*. Попытки атаки и взлома серверов, обслуживающих органы публичной администрации, были нейтрализованы, что сделало невозможным блокирование государственных информационных системы и электронных страниц.

г) Назначен министр местного публичного управления, утверждена структура, численность и Регламент Министерства местного публичного управления.

д) При Министерстве иностранных дел и европейской интеграции *будет работать литовский эксперт по европейским вопросам*. Помощь эксперта предоставлена в рамках трехстороннего проекта Великобритании, Литвы и Республики Молдова, инициированного с целью оказания поддержки Республике Молдова в процессе внедрения Плана действий ЕС-РМ.

е) 15 июня парламент принял Закон о внесении дополнений в некоторые законодательные акты, которые устанавливают *проведение экспертизы соответствия европейскому законодательству* всех проектов законодательных и нормативных актов перед их представлением к принятию. Закон, однако, не определяет конкретного механизма осуществления экспертизы и не предполагает выделения на эти цели необходимых финансовых средств, из-за чего его эффективное внедрение будет затруднено.

Стабильность политики руководства

Стабильность политики руководства можно назвать важнейшим прогрессом во внедрении Плана действий ЕС-РМ. Хотя здесь отмечались определенные вызовы и сложности, связанные в основном с экономическим эмбарго, введенным Российской Федерацией, и ростом цен на энергетические ресурсы, властям удалось справиться с проблемами и сохранить твердость продвигаемой политики, в том числе в области европейской интеграции. Подтверждением приведенных выше выводов могут быть следующие события:

а) Молдавское правительство подписало новое соглашение с Международным валютным фондом, *восстановив, таким образом, отношения с международными финансовыми организациями*. Исполнительному органу удалось договориться о реструктуризации внешней задолженности с помощью Парижского клуба кредиторов. Международное агентство финансовой оценки „Fitch Ratings” *подтвердило 4 апреля оценку Республики Молдова* внешним долгосрочным обязательствам в иностранной и национальной валюте и назвало «стабильной» перспективу по предлагаемым рейтингам. Международное агентство по оценке Moody's Investors Service *улучшило долгосрочный рейтинг Республики Молдова с «Саа1» до «В3»*, перспектива по предоставлению долгосрочных кредитов в валюте оценена как стабильная.

б) Министерство иностранных дел и европейской интеграции представило в Парламенте *Отчет об итогах года внедрения Плана действий Европейский союз – Республика Молдова*. Отмечен прогресс в ряде областей, который оценили и власти ЕС. Национальная комиссия по европейской интеграции рассмотрела *форму внедрения Плана действий ЕС-РМ*. Среди приоритетов внедрения Плана отмечены: реформа в области правосудия; регулирующая реформа; реформы в энергетике; обучение в области европейской интеграции, разработка стратегии информирования общества о процессе европейской интеграции.

в) По данным Министерства информационного развития, *число компаний, действующих в области информационных технологий и связи Молдовы, увеличилось*. Благодаря освобождению от подоходного налога на пятилетний период операторы этого сектора сэкономили 30 процентов финансовых средств. Таким образом, налоговые льготы придали динамику инвестиционной среде. Ряд иностранных компаний пришел на рынок информационных технологий Молдовы, создав новые рабочие места в секторе производства и сборки вычислительной техники.

г) В первой половине года в государственный бюджет поступило основных доходов на сумму более 4 миллиардов леев (примерно 235 миллионов евро), *что на 17,5 процента больше, по сравнению с январем-июнем 2005 года*. С января по май нынешнего года от внешних инвесторов было привлечено грантов на сумму 104,1 миллиона леев. Прекращение экспорта винодельческой и агропродовольственной продукции на рынок Российской Федерации *не позволило Молдове достичь ожидаемого 6,5-процентного экономического роста*.

д) Правительство утвердило *приоритеты налоговой политики на 2007 год* и направило Парламенту соответствующие предложения о внесении изменений в законодательство. Предполагается повысить ежегодные налоговые освобождения физических лиц (с 4500 до 5400 леев; а для лиц, находящихся на иждивении, - с 840 до 1440 леев). Снижение подоходного налога будет незначительным: с 8 до 7 процентов и с 13 до 12 процентов. *Максимальная ставка подоходного налога останется на прежнем уровне – 20 процентов* (для ежемесячного дохода свыше 1750 леев). Предполагается освободить также от подоходного налога экономических агентов, размещающих деньги в коммерческих банках на срок более трех лет или приобретающих ценные бумаги сроком обращения более трех лет, а также юридических лиц, осуществляющих капитальные инвестиции. Правительство разработало *проект Среднесрочных рамочных затрат (2007-2009 годы)*. Как сообщили в Министерстве финансов, планируется ежегодное увеличение налоговых доходов на 14-19 процентов, таким образом, чтобы в 2009 году бюджет был в 1,5 раза больше уровня 2005 года.

е) Представители Всемирного банка заявили, что Банк *увеличит в последующие годы уровень помощи нашей стране*, благодаря хорошим результатам, достигнутым Республикой Молдова. Всемирный банк опровергает возможность дефолта, однако его представители предупредили о том, что, несмотря на достигнутые успехи, уровень инвестиций в страну остается

сравнительно низким, импорт растет быстрее экспорта, а диверсификация торговли шла медленными темпами, *процесс снижения уровня бедности замедлился, особенно в сельской местности.*

Политизация публичной администрации/ Пересечение экономическо-административных и политических интересов

Обладание комфортным парламентским большинством и консолидация вертикали власти центрального, районного и местного уровня ведет к сохранению ситуации чрезмерной политизации публичной администрации, допущению и приоритетному продвижению в рамках государственных учреждений представителей правящей партии. Некоторые политические решения становятся причиной возникновения конфликтов, подвергаются критике со стороны других политических сил и общественности. Хотя регулирующая реформа внедряется последовательно, отмечается высокий уровень пересечения экономическо-административных и политических интересов. Законодательство об управлении государственной собственностью, приватизации, представительстве государства и др. не изменяется, однако началось продвижение профильных проектов. Новое законодательство о регулировании предпринимательской деятельности не принято. Среди наиболее важных событий этой области можно отметить:

а) Бывший вице-примар муниципия Кишинев Михай Фуртунэ *был восстановлен в должности решением суда.* Инстанция постановила, что Кишиневский муниципальный совет нарушил закон, приняв решение о смещении с должности Михая Фуртунэ, и распорядилась выплатить ему заработную плату за период, в течение которого он по принуждению не был на работе. Возвращение на пост вице-primара опротестовала фракция ПКРМ в совете, которая ранее инициировала отставку Фуртунэ. Советники-коммунисты выразили несогласие с решением судебной инстанции и отметили, что пост вице-primара занят другим лицом – представителем ПКРМ.

б) *Правительство одобрило ряд постановлений о распределении финансовых средств за счет доходов, полученных дополнительно бюджетом в 2006 году, без получения согласия Парламента.* Выделенные средства направлены в основном на ряд проектов с политическим вмешательством: ремонт некоторых дорог и улиц, приобретение транспортных средств для муниципия Кишинев.

в) В интервью газете «Время» (31 мая 2006 года) исполняющий обязанности генерального primара муниципия Кишинев Василе Урсу заявил, что президент Республики Молдова *«поставил перед муниципальной администрацией ряд задач»*, среди которых установка освещения, реконструкция тротуаров и дорог. По просьбе главы государства муниципальная администрация *изменила первоначальные планы и удвоила объем работ по капитальной реконструкции* некоторых улиц муниципия, для осуществления которых было обещано выделение средств из государственного бюджета.

Безупречность и транспарентность/ Борьба с коррупцией

Транспарентность руководства страной увеличивается благодаря важным решениям, принятым ранее или продвигаемым в настоящее время. Ощущается результат Концепции сотрудничества парламента с гражданским обществом, прямых трансляций заседаний парламента. Предпринимаются меры по увеличению уровня транспарентности, разрабатываются и принимаются законодательные и нормативные акты, призванные повысить уровень прозрачности и сотрудничества. Борьба с коррупцией продолжает оставаться провозглашенным приоритетом, отмечен ряд замечаний, в частности со стороны Президента страны. Растет число дел, возбужденных по фактам коррупции, однако они в основном касаются мелких представителей публичной администрации или служащих систем образования и медицины. Эффективные законодательные и нормативные акты в области предотвращения и борьбы с коррупцией не принимаются. Декларирование и контроль над доходами и имуществом высокопоставленных чиновников и сотрудников государственного сектора ведутся неправильно. Отмечаются случаи, когда политические оппоненты обвиняются в коррупции, однако обвинения не доказаны в достаточной степени, а дела не завершаются. Крупные дела, возбужденные по фактам коррупции ранее, скрываются или рассматриваются

продолжительное время. Значительные изменения в рассматриваемой области касаются следующего:

а) 30 июня 2006 года опубликовано Постановление правительства № 668 от 19.06.2006 года об официальных страницах органов публичной администрации в сети Интернет. На веб-сайте Министерства юстиции опубликованы для общественного обсуждения законопроекты о транспарентности при принятии решений. 10 мая правительство издало Постановление № 481 об утверждении Кодекса этики и поведения полицейского.

б) Счетная палата разработала Стратегический план развития на 2006-2010 годы, в который включены положения об установлении открытых и транспарентных отношений с Парламентом и средствами массовой информации путем обнародования информации, касающейся деятельности Счетной палаты. На электронной странице Счетной палаты размещен годовой отчет об управлении государственными средствами⁶.

в) Ассоциация Transparency International констатирует, что Индекс восприятия коррупции в Молдове увеличился с 2,3 пункта в 2004 году до 2,9 пункта в 2005 году, таким образом, Республика Молдова поднялась со 117-го на 95-е место среди 159 государств, включенных в соответствующий рейтинг. Лица, пострадавшие в результате коррупционных деяний, могут воспользоваться бесплатной помощью Антикоррупционного центра юридической помощи, открытого по инициативе организации Transparency International Moldova при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Германии.

г) В ходе ряда заседаний Президент Республики Молдова Владимир Воронин назвал неудовлетворительной ситуацию в области борьбы и предотвращения коррупции⁷, заявив, что это не стало постоянной заботой каждого из руководителей государственных структур, и они пассивно относятся к этой деятельности.

д) Конституционный суд дал положительную оценку конституционному законопроекту, предполагающему исключение из содержания ст. 46 п. (3) Конституции синтагмы, согласно которой, законный характер получения имущества является для его владельца презумпцией. Проект был разработан, как заявлено, с целью обязать в будущем чиновников доказывать законный характер получения имеющейся собственности, в поддержку усилий по борьбе с коррупцией. В то же время продвижение соответствующего решения отрицательно сказывается на общей защите прав человека, поскольку конституционная норма не касается только государственных служащих. После аннулирования изложенного принципа собственник более не будет освобожден от доказательства законности приобретения своего имущества, это может открыть путь нарушениям не только со стороны государства, но и со стороны других лиц, которые могли бы претендовать на собственность после того, как правовая гарантия ее на законное получение будет аннулирована.

е) Министерство внутренних дел утверждает, что выявило более 150 случаев коррупции, в том числе в правоохранительных органах. Выявлено 46 лиц, предлагавших взятку. Министерство внутренних дел заявило, что большое число сотрудников правоохранительных органов, вовлеченных в различные случаи коррупции, побудило Министерство внутренних дел принять более жесткие меры по отбору и обнаружению подобных случаев (органы внутренней безопасности МВД осуществляют проверку всех личных данных и характеристик сотрудников, их поведение в семье, прошлые и нынешние условия жизни).

ж) Рабочая группа по участию Республики Молдова в рамках Проекта "The Millennium Challenge Account" доработала и направила Управляющему совету Корпорации "The Millennium Challenge" проект Плана действий по контролю над коррупцией, разработанный на основе Концептуального документа участия в программе. Прокуратура муниципия Кишинев разработала План мер по уменьшению и исключению институционального риска коррупции и протекционизма в прокуратурах, расположенных в черте муниципия Кишинев. В ходе встречи членов Альянса по борьбе с коррупцией с премьер-министром была проанализирована стадия сотрудничества в процессе обеспечения транспарентности и партнерства с гражданским

⁶ www.ccrm.md

⁷ Рабочие заседания, заседания с участием членов правительства, совместные заседания ЦБЭПК и СИБ, расширенное заседание с участием руководителей всех центральных структур государства (www.moldpres.md, www.cccec.md)

обществом в процессе борьбы с коррупцией. Подчеркивалось участие членов Альянса в экспертизе некоторых проектов законодательных актов в этой области и разработке Предварительной региональной программы в рамках проекта Американского фонда «Вызовы тысячелетия».

з) 24 мая 2006 года прокуратура возбудила уголовное дело в отношении сотрудника Хынчештского комиссариата полиции на основании ст. 330/1 п. (1) Уголовного кодекса – *«Нарушение правил декларирования доходов и собственности представителями государственной власти, судьями, прокурорами, государственными служащими и лицами, занимающими руководящие посты.* Это первый случай применения закона в соответствующей области, однако должность и деяния незначительные, в результате меры не будут иметь должного профилактического эффекта.

и) Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией совместно с Генеральной прокуратурой возбудили более 100 уголовных дел *за нарушения и превышение служебных полномочий при присвоении степеней инвалидности* (более 600 граждан, как предполагается, получили степени инвалидности незаконно). Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией распространил сообщение для прессы о возбуждении совместно с прокуратурой по борьбе с коррупцией *уголовного дела в отношении муниципального советника* Валерия Клименко, подозреваемого в хищении денежных средств в особо крупных размерах из бюджета примэрии муниципия Кишинев. Валерий Клименко, являющийся также лидером Общественно-политического движения «Равноправие» отвергает обвинения, представленные ЦБЭПК и прокуратурой, заявляя, что они не соответствуют действительности, а уголовное дело, возбужденное в его отношении, якобы является «политическим законом президента страны».

Сетка мониторинга 3. Консолидация административного потенциала

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса K2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|---|--|--|--|--|------------------------|---|
| Административная реформа / Административная эффективность | <ul style="list-style-type: none"> Стратегия реформы центральной публичной администрации реализуется в целом, согласно Плану внедрения, однако определенные действия и решения запаздывают; Специальная парламентская комиссия разработала проекты реформирования законодательства в области центральной публичной администрации; | <ul style="list-style-type: none"> Внутренний мониторинг; Международный мониторинг; Внедрение ПД РМ-ЕС и СЭРСУБ; Рекомендации Совета Европы; | <ul style="list-style-type: none"> Одобрено правительственное постановление о номинальном составе и Регламенте правительственной комиссии по реформе центральной публичной администрации, правительственное постановление об аналитическом подразделении, мониторинге и оценке политики в рамках центральных профильных органов публичной администрации; Осуществлен переход на второй этап функционального анализа органов публичной администрации центрального уровня; Разработаны и представлены на обсуждение проекты важных законов; | <ul style="list-style-type: none"> Участие ряда международных специализированных организаций; Профессионализм и последовательность членов подразделения по внедрению; Помощь финансирующей стороны; Участие ассоциативного сектора; Принятие закона, который делает в будущем обязательной экспертизу европейскими представителями нормативных и законодательных актов; | <ul style="list-style-type: none"> Детальная программа выполнения PAUERM не принята, создано специализированных структур в области европейской интеграции, не создано центральное подразделение по гармонизации законодательства в соответствии со стандартами Европейского союза, эти стандарты не доступны всем государственным учреждениям; Политизация и чрезмерный политический контроль над центральной публичной администрацией; Не создана единая центральная структура с полномочиями в области общественной службы; | + 1 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Новости Реформы; Сообщения средств массовой информации; Отчеты о внедрении реформы центральной публичной администрации; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Предприняты определенные действия по преобразованию, однако они носили спонтанный характер и не производились систематически; | <ul style="list-style-type: none"> Внесение изменений в законодательство; Политические решения; | <ul style="list-style-type: none"> Создание Министерства местного публичного управления; роспуск Службы по миграции; создание Агентства спорта; некоторые действия по преобразованию Государственной службы охраны Министерства внутренних дел; новая схема организации Аппарата примэрии муниципия Кишинев; | <ul style="list-style-type: none"> Внутренний мониторинг; | <ul style="list-style-type: none"> Трудности при отборе и оценке персонала; Отсутствие альтернатив для отправленных в отставку граждан; | + 0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Средства массовой информации; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Отмечается определенный прогресс в области информационного развития государственного сектора; | <ul style="list-style-type: none"> Развитие информационных технологий; Конкуренция; Международная поддержка; | <ul style="list-style-type: none"> Принята Концепция электронного правления; Одобрено постановление правительства № 562 о создании государственных автоматизированных информационных систем и ресурсов; Блокированы или нейтрализованы все попытки взлома государственных серверов (отмечено более 300 попыток взлома). В конце июня оптоволоконная сеть связи была проложена во всех населенных пунктах Республики Молдова, в каждом доуниверситетском учебном заведении имеется, по крайней мере, по одному компьютеру; | <ul style="list-style-type: none"> Реализация программ «Электронная Молдова», «Salt»; Профессионализм и постоянное самообучение работников сферы информационных технологий; Развитие информационных технологий; | <ul style="list-style-type: none"> Ограниченные финансовые ресурсы; Слабые познания государственных служащих, в частности местных чиновников, в сфере информационных технологий; | + 1 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Средства массовой информации; Официальные сообщения; |
| Политизация публичной администрации | <ul style="list-style-type: none"> Продолжается политизация центральной и местной публичной администрации; Продолжается укрепление вертикали власти; | <ul style="list-style-type: none"> Политика руководства; Контроль со стороны правящей партии над администрацией всех уровней; Наличие комфортного парламентского большинства и контроля над публичной администрацией II уровня; | <ul style="list-style-type: none"> Участие представителей других партий в центральном публичном управлении не стимулируется; Утверждаются постановления о распределении государственных финансовых средств исходя из политических предпочтений и обстоятельств (около 140 миллионов леев распределены правительством по спонтанному указанию и нуждам без получения одобрения парламента: постановления правительства №№ 753, 629, 790, 699, 461, 462 и др.); | <ul style="list-style-type: none"> Не ощутимо; | <ul style="list-style-type: none"> Конфликты политического характера влияют на принятие вызывающих споры решений или блокирование необходимых решений; Решения согласуются и обсуждаются с политическим руководством и в большей степени отражают субъективное восприятие некоторых проблем; Недостаточная квалификация некоторых чиновников, которых назначают на должности с учетом политических критериев; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Средства массовой информации; Заявления и запросы депутатов парламентской оппозиции; Решения о назначении на должности; Оценки авторов; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|---|---|---|--|---|------------------------|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> Руководители местной публичной администрации проверяют некоторые постановления центрального исполнительного органа, касающиеся вмешательства в регулирование местной деятельности (штаты персонала, ограничения горячего, связь); Хотя некоторые незаконные политические решения аннулируют судебные инстанции, меры об их отмене выполняются неверно; | | | | |
| <p>Пересечение экономическо-административных и политических интересов</p> | <ul style="list-style-type: none"> Не применяются на практике новые и эффективные механизмы отделения экономических, административных и политических интересов; | <ul style="list-style-type: none"> Экономические интересы правящей элиты; | <ul style="list-style-type: none"> Не создано Агентство по защите конкуренции; Счетная палата постоянно сообщает о нарушениях при управлении государственной собственностью и финансами; Вызывает обеспокоенность монополия некоторых операторов в сфере электросвязи, АО «Молдтелеком» получил лицензию на оказание услуг мобильной телефонной связи в стандарте CDMA на основе правительственного постановления по прямому убеждению НАРЭИ, без конкурса; Представители министерств продолжают занимать должности в административных советах обществ с государственным капиталом, получают дополнительную оплату труда, уклоняясь от предусмотренных законом запретов, а показатели на соответствующих предприятиях остаются низкими; | <ul style="list-style-type: none"> Пересмотр регулирующих рамок путем внедрения Закона о гильотине; Пересмотр регулирующих положений о приватизации и управлении государственной собственностью; Продажа акций, находившихся в государственной собственности, на фондовой бирже с обеспечением прозрачности процесса; | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о приватизации несовершенно; Не пересмотрено законодательство о государственных предприятиях; Не утверждена новая программа приватизации; Не внедрены проекты аудита государственных учреждений; Декларируемый «социальный» характер политики руководства, который экономически неэффективен; | <p>- 0,5</p> | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Решения Счетной палаты; Вопросы и запросы депутатов парламентской оппозиции; Средства массовой информации; |
| <p>Стабильность политики руководства</p> | <ul style="list-style-type: none"> Руководящая политика ведется последовательно, отмечается определенное отставание по принятию и продвижению решений; Одобен ряд новых стратегий и программ; Начались переговоры с Европейским союзом по упрощению визового режима; | <ul style="list-style-type: none"> Политическая стабильность и положительное восприятие руководства страной большинством населения; Международная поддержка; Внутренний и внешний мониторинг; Международное сотрудничество, получение дополнительного финансирования; | <ul style="list-style-type: none"> Доклад о внедрении Плана действий ЕС-РМ был заслушан в парламенте и размещен в Интернете; Одобрено постановление о Стратегии поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 годы; Накопление дополнительных бюджетных доходов; Разработаны и подготовлены к принятию Среднесрочные рамочные затраты (2007-2009 годы) и Налоговая политика на 2007 год; Растет число компаний, которые действуют в области информационных технологий и связи; Все больше экономических агентов из Приднестровья проходят регистрацию в Кишиневе; Сельскохозяйственным предпринимателям верно и своевременно возмещается НДС; | <ul style="list-style-type: none"> Сотрудничество между центральными публичными учреждениями; Экономический рост; Нормализация отношений с внешними инвесторами; Внедрение регулирующих реформ; Последовательность в реализации принятых решений; | <ul style="list-style-type: none"> Региональная конъюнктура, эмбарго, введенное Российской Федерацией; Отсутствие прогресса в приднестровском урегулировании; Внедрение неэффективной политики субсидирования в сельском хозяйстве; Незначительный объем финансовых ресурсов; Намерение пересмотреть Конституцию в том, что касается законности получения собственности; Ряд действий по пересмотру результатов приватизации (случай USUM); Самоуправное вмешательство в сферу образования, искусственное уменьшения числа мест учебы; | <p>+ 2</p> | <ul style="list-style-type: none"> Меморандум с МВФ; Законодательство Республики Молдова; Средства массовой информации; Оценки агентств „Fitch Ratings” и Moody's Investors Service; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|--|--|---|---|--|------------------------|--|
| <p>Безупречность и прозрачность управления / Борьба с коррупцией</p> | <ul style="list-style-type: none"> Отмечаются положительные изменения, призванные укрепить безупречность и прозрачность руководства, однако по-прежнему отмечаются и многие проблемы; Принято несколько нормативных актов в этой области, разработаны проекты важных законодательных актов; Установленные ранее стратегии, планы и меры в этой области в целом соблюдаются с некоторым отставанием; | <ul style="list-style-type: none"> Внедрение Плана действий ЕС-РМ, СЭРСУБ и Плана действий в области борьбы с коррупцией; Внешний мониторинг; Концепция сотрудничества парламента с гражданским обществом; Прямая трансляция заседаний парламента; | <ul style="list-style-type: none"> Парламент обеспечивает публикацию всех проектов законодательных актов; Правительство суммарно публикует проекты постановлений; Высший совет магистратуры опубликовал решение об объявлении конкурса на занятие должностей вице-председателей ряда судов; | <ul style="list-style-type: none"> Внутренний и международный мониторинг; Высокий уровень сотрудничества между публичными органами; Деятельность неправительственных организаций; Выделение средств на внедрение запланированных мер; Парламентский контроль посредством запросов и вопросов депутатов от оппозиции; | <ul style="list-style-type: none"> Низкий уровень доступа к информации правового характера (МО), Закон, обязывающий публиковать официальные документы на веб-страницах не применяется на практике; Принятие решений в спешке, без проведения необходимых консультаций с общественностью, отсутствие информации, «обратной связи», о принятии во внимание предложений; Низкое качество и отсутствие веб-ресурсов центральных и местных публичных учреждений; | <p>+ 1</p> | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Внутренние отчеты по оценке (CPDOM, ПРООН); Средства массовой информации; Оценки авторов; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Внедрение электронного правления реализуется медленно, электронная прозрачность государственных учреждений обеспечена на низком уровне; | <ul style="list-style-type: none"> Стратегия «Электронная Молдова»; План действий в областях, содержащих составляющую прозрачности; | <ul style="list-style-type: none"> Отмечается огромная разница в уровне пользования компьютерными технологиями и Интернетом в сельской и городской местностях; Разработан проект закона о прозрачности в принятии решений в публичной администрации; Одобрено правительственное постановление об официальных Интернет-страницах органов публичной администрации; | <ul style="list-style-type: none"> Развитие информационных технологий; Рост числа пользователей современных информационных технологий; | <ul style="list-style-type: none"> Недостаточный уровень знаний в сфере информационных технологий у персонала государственных учреждений; Незначительное присутствие государственных учреждений в Интернете; Все еще высокая стоимость информационных технологий (компьютерная техника, доступ к Интернету, телефонной связи); Информационные системы государственных учреждений разобщены; | <p>+ 0,5</p> | <ul style="list-style-type: none"> Концепция электронного правления; Законодательство Республики Молдова; Отчеты Министерства информационного развития, НАРЭИ; Веб-страницы государственных учреждений; Официальная статистика; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Борьба с коррупцией объявлена абсолютным приоритетом, по этому вопросу ведется обсуждение на самом высоком уровне, однако эффективность этих мер низкая; В сфере восприятия коррупции отмечается незначительное улучшение; | <ul style="list-style-type: none"> Внедрение плана действий в этой сфере, Плана действий ЕС-РМ и СЭРСУБ; Отношение международных организаций; Настойчивость международных учреждений; Провозглашение неравнодушной позиции руководства страны; Большая разница между числом «выявленных» случаев и случаев, по которым реально вынесены окончательные судебные решения; Концентрация на борьбе с «малой коррупцией», отсутствие случаев осуждения высокопоставленных чиновников; | <ul style="list-style-type: none"> Объявленное отношение высших органов государственного руководства (президент, правительство, парламент) продолжает оставаться твердым и неравнодушным; Правительство одобрило Кодекс поведения полицейского, разработан проект Кодекса поведения чиновников; Возбужден ряд дел по фактам коррупции (преимущественно в отношении невысокопоставленных работников сфер образования, здравоохранения, таможи и местной публичной администрации); Предпринят ряд действий в направлении внедрения Национальной стратегии предотвращения и борьбы с коррупцией; Допущение случаев коррупции в государственных учреждениях, участие в них некоторых высокопоставленных государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и сферы правосудия; | <ul style="list-style-type: none"> Неравнодушная позиция, объявленная центральными органами власти; Международная поддержка, проект «МСА»; Деятельность неправительственных организаций; Возбуждение ряда уголовных дел, обнаружение мошеннических схем (присвоение степеней инвалдности); Возбуждение уголовных дел на представителей правящей партии (Орхейская примэрия); | <ul style="list-style-type: none"> Не обеспечены независимость, эффективность и авторитет правосудия; Отсутствие прозрачности в процессе финансирования политических партий; Полный контроль, взаимосвязь и взаимозависимость правящей элиты и правоохранительных органов; Отсутствие сильной и квалифицированной политической оппозиции, которая бы осуществляла реальный контроль за руководящим процессом; Отсутствие сильных свободных органов массовой информации; Сохранение на постах лиц, честность которых ставится под сомнение; Неэффективная деятельность Счетной палаты, территориальных органов административного контроля (законность местных документов); | <p>+ 0,5</p> | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Официальные сообщения; Заявления президента Республики Молдова; Предложения к Концепции об участии Республики Молдова в Программе Millennium Challenge Account; Средства массовой информации; Исследования международных и местных учреждений; Документы о внедрении профильной стратегии; Оценки авторов; |

4. ПРАВОСУДИЕ

Общие наблюдения

В первом квартале текущего года не происходило важных перемен в области пересмотра законодательства для обеспечения независимости и непредвзятости судебной системы, беспристрастности и эффективности прокуратуры. Меры, призванные укрепить дееспособность правосудия имели единичный характер, во многом благодаря вмешательству некоторых заинтересованных лиц в рамках системы и извне. Как и ранее, особый интерес к данной области имеют организации гражданского общества, международные структуры.

Общее отношение центральных властей свидетельствует в основном о пренебрежении и негативной оценки деятельности судебных инстанций и судей, которых считают виноватыми в состоянии дел в этой сфере⁸. В то же время, роль и место прокуратуры и правоохранительных органов (ЦБЭПК, МВД) в рамках правовой системы переоценены, нередко без соответствующего на то основания.

Представители судебной системы считают, что занятие гражданским обществом и властью позиции по некоторым проблемам имело положительные результаты, были исправлены некоторые ошибки, в частности касающиеся рассмотрения дел, в которых фигурируют арестованные граждане. Вместе с тем, отмечается сокращение сроков рассмотрения дел в судебных инстанциях, хотя число обращений в суды постоянно растет, в частности это касается гражданских и административных дел.

Как свидетельствуют социологические опросы, население относится к правосудию с большой долей недоверия, считая, что оно неэффективно. Отмечается также высокий уровень восприятия коррупции в данной сфере.

Судебная система не получает дополнительного финансирования, не выделяется значительных инвестиций на улучшение материально-технической базы, зарплаты судей первой инстанции (судьи) ниже заработной платы заместителей местных прокуроров или некоторых муниципальных вице-преторов. Судьи не получают социальных гарантий, обеспечение жильем продолжает оставаться наиболее серьезной проблемой. Персонал судебных инстанций получает мизерные зарплаты, сравнимые с потребительским минимумом, что и определяет значительную текучесть кадров.

Статус магистратов/ Обеспечение соблюдения законов

3 февраля состоялась Годовая конференция судей, в ходе которой были установлены приоритеты деятельности судебной системы на 2006 год:

- разработка и внедрение национального плана консолидации и развития судебной системы, рассчитанного на несколько лет;
- создание Национального института магистратуры (правосудия), ответственного за подготовку кадров, совершенствование и постоянную квалификацию судей и работников судебных инстанций;
- разработка и внедрение норматив финансирования и материально-технического обеспечения судебной системы, реальное участие представителей системы в разработке бюджета;
- создание при Высшем совете магистратуры Департамента судебного управления, ответственного за решение административных, организационных, материально-технических и методических проблем работы судебной системы.

⁸ Например, Постановление Правительства N297 от 21.03.2006 года об индексации выплат социального страхового участия не касается судей, а индексация пенсий судей, в соответствии с новыми объемами, задерживается.

16-17 марта состоялась Международная конференция, темой обсуждения на которой стала судебная система Республики Молдова и стандарты Совета Европы. В ходе конференции эксперты СЕ озвучили несколько рекомендаций, касающихся реформирования судебной системы и статуса магистратов в Молдове, предложив снизить возрастные ограничения при первом поступлении в магистратуру и повысить уровень необходимого должностного стажа для назначения на пост судьи Высшей судебной палаты.

Политическая независимость/ транспарентность

Впервые Высший Совет Магистратуры объявил публичный конкурс для занятия вакантных должностей судей и заместителей председателей ряда инстанций. Кандидаты в магистратуру должны будут подавать документы с информацией об образовании, а судьи, стремящиеся к повышению, кроме того, рекомендации руководителей инстанций, где они работают. Правила конкурса не обнародованы, однако предполагается организация квалификационных экзаменов. Кандидаты, набравшие наибольшее число очков, будут предложены Высшим Советом Магистратуры к назначению.

Парламент принял Закон о внесении изменений в Закон о Правительственном Агенте, учреждающий процедуру регрессного обращения против лиц, которые совершили действия, в результате которых ЕСПЧ издал постановления об осуждении Правительства Республики Молдова. Способ применения положений этого закона о судьях пока не определен, однако предполагается, что для возбуждения регрессных исков будет необходимо предварительное одобрение ВСМ. Закон вызвал дискуссии в Парламенте, некоторые положения, связанные с компетенциями Генерального прокурора могут вызвать негативные влияния. Особенно в связи с тем, что и прокуратура может быть ответственна в допущении нарушений, которые повлекли международные санкции.

Миссия ОБСЕ, в партнерстве с рядом национальных и международных организаций, представила проект мониторинга судебных процессов в Республике Молдова. В рамках проекта 30 студентов и выпускников образовательных заведений юридического профиля, представителей неправительственных организаций, прошедших курс подготовки, будут принимать участие в судебных процессах, способствуя обеспечению транспарентности и ведя мониторинг того, как соблюдаются положения национального законодательства и международные стандарты в области защиты прав человека. Помимо обеспечения транспарентности в судебных процессах, проект призван также повысить степень доверия к судебной системе Молдовы, выявить и обобщить имеющиеся проблемы для того, чтобы в дальнейшем разработать эффективные механизмы для их устранения.

Подготовка специалистов системы/ Материальное обеспечение

Семинары и курсы обучения судей и других работников системы правосудия касались в основном соблюдения прав человека, применения положений нового законодательства в области исполнения судебных решений и законодательства об обеспечении доступа к информации. Большинство семинаров и курсов организовано при поддержке неправительственных организаций и международных учреждений.

Новый Закон о системе оплаты труда в бюджетном секторе устанавливает более высокие заработные платы для судей, прокуроров и работников судебных инстанций, однако введение этого повышения поэтапно, затягивание вступления в силу закона и неясность работы некоторых механизмов стимулирования снижает запланированную эффективность.

Независимое исследование «Финансирование правосудия в Республике Молдова»⁹ определяет проблемы, существующие в области, и предлагает существенное реформирование системы финансирования правосудия с целью обеспечения финансовой независимости судебной системы. Предполагается, что финансирование правосудия станет одним из приоритетов государственного бюджета, поскольку нынешняя ситуация говорит о ряде негативных элементов: завышенной доле расходов на прокуратуру и правоохранительные органы (ЦБЭПК, МВД, СИБ), тенденция к снижению доли бюджетных расходов на правосудие,

⁹ Исследование проведено Центром исследований и юридических политик при участии IDIS Viitorul, экспертов Министерства юстиции и международных специалистов в рамках проекта ПРООН «Эффективное администрирование правосудия в Молдове».

прямое вмешательство правительства и парламента в определение объема затрат на правосудие.

Правительство одобрило законопроект о Национальном институте правосудия, который был направлен на рассмотрение Парламенту. Предлагается, чтобы новая структура была независимой, имела статус юридического лица, автономна административно, финансово, научно и педагогически. Расходы на содержание института должны быть профинансированы из государственного бюджета и за счет «других не запрещенных источников»¹⁰. Положения этого законопроекта по-разному оценены корпусом магистратов, которые выразили различные мнения о подчиненности ведомства, его финансирования и сроков учебы. Парламент не установил пока даты обсуждения проекта, однако ранее объявил, что проект является приоритетным.

Альтернативные пути решения споров/ Пенитенциарные учреждения

25 января Президент Республики Молдова направил обращение Парламенту, в котором призвал создать рабочую группу, которая бы рассмотрела политику, законодательство и карательные меры в Республике Молдова, исходя из того, что применяемые наказания и санкции имеют недостаточный воспитательный эффект и низкое превентивное влияние. Согласно официальной статистике, около трети всех граждан Молдовы подвергались уголовным, административным или дисциплинарным санкциям. Президент выступил за ужесточение наказания за особо тяжкие преступления, за нарушение экологического законодательства, несоблюдение правил дорожного движения, санитарных норм, противопожарной безопасности. С другой стороны, Правительство предложило пересмотреть в пользу потенциальных виновников ряд санкций, установленных в Уголовном кодексе, в частности за часто совершаемые преступления (кража, грабеж, нанесение телесных повреждений, разбой, хулиганство, мошенничество, дача взятки, насилие в семье, незаконная продажа наркотических веществ и др.).

¹⁰ По предварительной информации, из государственного бюджета в этом году будет выделен только 1 миллион леев, в то время как ежегодные нужды оцениваются в 7 миллионов леев.

Сетка мониторинга 4. Правосудие

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса K2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|---|--|---|--|---|------------------------|--|
| Статус магистратов / Обеспечение соблюдения законов | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство о статусе магистратов не изменено, однако в этой сфере ведется определенная деятельность; Разработан и предложен на обсуждение общественности проект стратегии реформирования судебной системы; | <ul style="list-style-type: none"> План действий ЕС-РМ; План действий по выполнению рекомендаций Совета Европы (постановление правительства №284/ 2005); | <ul style="list-style-type: none"> Принято в первом чтении несколько проектов законов о статусе магистратов Высшего совета магистратуры, ответственности и квалификации и др.; Большая служебная загруженность судей; Уровень доверия населения правосудию остается низким; Правосудие считается малоэффективным; Судебная полиция не действует под полным контролем магистратов, слабо экипирована; | <ul style="list-style-type: none"> Мониторинг Совета Европы и Европейского союза; Разработка Стратегии по реформированию и консолидации правосудия; Методическая и финансовая международная помощь; | <ul style="list-style-type: none"> Сложность проблем; Непоследовательность хода реформ, стагнация реформирования прокуратуры, полиции; Выделение недостаточного объема финансовых и материальных ресурсов; Низкая эффективность деятельности правительства и парламента в области продвижения и окончательного принятия изменений; Умалчивание со стороны работников системы; | + 0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Решения Высшей судебной палаты и Высшего совета магистратуры; Средства массовой информации; Веб-страница Министерства юстиции (www.justice.gov.md); |
| | <ul style="list-style-type: none"> Доступ к правосудию не обеспечен в полной мере по субъективным причинам; Юридическое обучение населения не ведется; | <ul style="list-style-type: none"> Международный мониторинг; Отношение сторон процесса (адвокаты – прокуроры); | <ul style="list-style-type: none"> Граждане, которые не располагают средствами, избегают обращений к правосудию; Противоречивость в процессах не может быть обеспечена в полной мере; | <ul style="list-style-type: none"> Международная поддержка; Периодическая переоценка ситуации государственными и неправительственными учреждениями; Предупреждения общественности средствами массовой информации; | <ul style="list-style-type: none"> Несущественное материально-техническое и финансовое обеспечение судебных инстанций; Трудности при допросе и вызове свидетелей; Затрудненный доступ к правовой информации, высокая стоимость информации (МО и др.); Низкое качество судебных решений (отмена большого количества решений вышестоящими инстанциями); | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Отчеты CPDOM; Отчеты международных учреждений; Средства массовой информации; Оценки авторов; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Число невыполненных решений все еще велико; Отмечаются случаи невыполнения решений политическими деятелями; | <ul style="list-style-type: none"> Мониторинг Совета Европы; Обращения в ЕСПЧ; Внедрение Плана действий ЕС-РМ; | <ul style="list-style-type: none"> Министерство юстиции уделяет повышенное внимание выполнению судебных решений; Судебная полиция участвует в выполнении решений; Не принят закон о принудительном выполнении решений; | <ul style="list-style-type: none"> Вмешательство Совета Европы; Предупреждения общественности средствами массовой информации; | <ul style="list-style-type: none"> Большое количество решений, которые должны быть выполнены, нет единой системы учета; Низкий потенциал и оснащение органов выполнения судебных решений; Недостаточный уровень участия судебной полиции в выполнении решений суда; Недостаточный уровень участия и мониторинга со стороны инстанций после принятия судом окончательных решений; Прокуратура не возбуждает уголовных дел в отношении виновных в невыполнении судебных решений, в первую очередь в отношении политических деятелей; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Резолюции Кабинета министров Совета Европы; Сообщения Департамента выполнения судебных решений Министерства юстиции (www.justice.gov.md); Решения Высшего совета магистратуры; Запросы депутатов парламента; Средства массовой информации; |
| Политическая независимость / Транспарентность | <ul style="list-style-type: none"> Не отмечается значительного прогресса в области обеспечения политической независимости составляющих системы правосудия; Эффективных мер законодательно-нормативного характера в отчетный период не предпринималось; Принцип распределения дел не обеспечен в полной мере и в деталях в законодательстве; Представители Европейского парламента оспаривают обоснованность и объективность санкций по «Делу Пасата»; | <ul style="list-style-type: none"> Незначительность ранее внесенных в законодательство поправок в соответствие с парламентским консенсусом; Рекомендации Совета Европы; Низкая активность парламентариев, Высшего совета магистратуры и Министерства юстиции; Инертность в продвижении реформ; | <ul style="list-style-type: none"> Уголовная коллегия Высшей судебной палаты отменила ряд распоряжений, выпущенных прокуратурой, и потребовала прекратить уголовное преследование в отношении бывшего генерального примара столицы Серафима Урекия; прокуратура считает решение инстанции безосновательным; | <ul style="list-style-type: none"> Международный мониторинг; Деятельность неправительственных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> Недостаточное внимание основных политических сил, наличие некоторых административно-политических интересов; Низкая активность Высшего совета магистратуры; МВД и Прокуратура не реорганизованы; Невысокая оплата труда, недостаточные социальные гарантии; Малотранспарентный механизм продвижения и назначения судей; Отсутствие возможностей опротестования решений Высшего совета магистратуры об отказе продвижения; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Средства массовой информации; Запросы депутатов парламента; Оценки авторов; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|--|--|--|---|---|------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • На официальном уровне не предпринимается достаточных мер для обеспечения независимости акта правосудия; | <ul style="list-style-type: none"> • Вмешательство международных учреждений и неправительственных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> • Внедряется проект по увеличению уровня прозрачности судебного процесса, который поддерживает ОБСЕ; • Информация о проведении процессов не обнаруживается, средства массовой информации не проявляют интереса к мониторингу процессов; • Веб-страниц учреждений сферы правосудия немного, они не содержат достаточного количества информации и редко обновляются; | <ul style="list-style-type: none"> • Вмешательство международных учреждений и неправительственных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие опыта в этой сфере; • Низкий интерес представителей судебной системы, невысокий институциональный потенциал инстанций, низкий уровень оснащенности; • Отсутствие некоторых доступных бюллетеней, принятых в общей судебной практике, веб-страниц судебных инстанций; • Низкий интерес со стороны средств массовой информации; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> • Средства массовой информации; • Оценки авторов; |
| Соответствующие законодательные и нормативные изменения | <ul style="list-style-type: none"> • Закон №152/2006 о Национальном институте правосудия; | <ul style="list-style-type: none"> • Рекомендации Совета Европы; | <ul style="list-style-type: none"> • Установлена правовая база для учреждения и начала деятельности специализированного заведения по подготовке и повышению квалификации магистратов и прокуроров; | <ul style="list-style-type: none"> • Настойчивость и помощь международных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие соответствующих финансовых ресурсов для немедленного применения закона на практике; • Отсутствие опыта работы в этой области; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> • Законодательство Республики Молдова; |
| Обучение специалистов системы / Материальное обеспечение | <ul style="list-style-type: none"> • Высшая судебная палата утвердила Регламент о предоставлении практической помощи судьям, назначенным на должность впервые, и судьям со стажем работы до трех лет; • Организация ряда семинаров и курсов усовершенствования знаний; | <ul style="list-style-type: none"> • Помощь Совета Европы, Европейского союза; • Необходимость обучения служащих судебной системы; • Зарубежная помощь; | <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление методической помощи со стороны судей с практикой по профессиональному формированию начинающих работников сферы правосудия; • Обучение судей в области применения положений Европейской конвенции по правам человека; | <ul style="list-style-type: none"> • Продвижение программ обучения Высшей судебной палатой; • Международная поддержка; • Активность некоторых неправительственных организаций; | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие мощного научного учреждения по профильному обучению; • Невысокая доступность и низкий уровень приведения в действие решений ЕСПЧ, международных актов; • Неудовлетворительная теоретическая и практическая подготовка молодых магистратов; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> • Законодательство Республики Молдова и судебная практика; • Периодические публикации в этой области (Бюллетень Высшей судебной палаты, журналы в области права); • Сообщения Высшей судебной палаты, Высшего совета магистратуры, неправительственных организаций (Ex-Lege); • Средства массовой информации; • Совместная программа ЕС и СЕ «Поддержка демократических реформ»; |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Раздел государственного бюджета об увеличении финансирования учреждений правосудия не изменялся; • В проекте «Оценка нужд судебной системы Молдовы» констатируется высокий уровень нужд; | <ul style="list-style-type: none"> • Отношение центральных властей; • Независимые исследования, вмешательство депутатов от оппозиции; | <ul style="list-style-type: none"> • Проведенные исследования свидетельствуют о необходимости повышения зарплат вдвое, о слабом развитии и оснащенности судов на местах, отсутствии эффективных социальных гарантий судьям и другим лицам, содействующим ведению правосудия; | <ul style="list-style-type: none"> • Позиция Высшего совета магистратуры и Высшей судебной палаты; • Продвижение стратегии о финансировании системы; | <ul style="list-style-type: none"> • Неверный процесс формирования бюджета правосудия, политический и административный контроль в этой сфере; • Слабый уровень оснащенности судебных инстанций; • Низкая оплата труда; • Отсутствие опыта в менеджменте ресурсов; | 0 | <ul style="list-style-type: none"> • Законодательство Республики Молдова; • Независимые исследования по оценке проблем и нужд в этой области; • Публичные заявления представителей системы; • Средства массовой информации; |

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|---|---|---|---|--|------------------------|--|
| Альтернативные пути решения споров / Пенитенциарные учреждения | <ul style="list-style-type: none"> Продвигаются регулирующие положения, призванные узаконить альтернативные пути, однако некоторые процессы затягиваются; Процессы учреждения новых заведений реализуются в партнерстве с общественностью и неправительственными организациями; | <ul style="list-style-type: none"> План действий ЕС-PM; Законодательная программа; Рекомендации Совета Европы; СЭРСУБ; | <ul style="list-style-type: none"> Принят Закон о внесении изменений в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс, основанных на принципах восстановительного правосудия, пересмотрены уголовные санкции в отношении несовершеннолетних; Проект закона о посредничестве в уголовных делах принят в первом чтении; Правительство направило парламент законопроект о посредничестве в гражданских делах; Учреждения, ответственные за выполнение уголовных решений, не предполагающих лишения свободы, при поддержке неправительственных организаций (Института уголовных реформ) начали внедрение новых мер в этой области; | <ul style="list-style-type: none"> Продвижение международными организациями; Профильная деятельность неправительственных организаций (Института уголовных реформ); Положительное отношение и еще более активное участие парламентариев в процессе пересмотра профильного законодательства; | <ul style="list-style-type: none"> Недостаточные познания в области новых принципов и институтов органов права, публичной администрации, общества; Не разработана и не принята Концепция развития службы доказательства вины; Закон об арбитраже не совершенен; Процедуры выполнения санкций в виде неоплаченного труда нуждаются в большей эффективности; Не проводится специализация судей, прокуроров, судебных следователей, психологов, адвокатов в случаях, где задействованы несовершеннолетние; | +1 | <ul style="list-style-type: none"> Законодательство Республики Молдова; Деятельность парламента и правительства; Сообщения департамента выполнения судебных решений Министерства юстиции; Средства массовой информации; Информация о деятельности профильных неправительственных организаций; |
| | <ul style="list-style-type: none"> В рамках системы пенитенциарных учреждений внедряются проекты реконструкции и модернизации; Условия содержания в большинстве пенитенциарных учреждений остаются неудовлетворительными, зачастую даже негуманными; Утверждены минимальные нормы ежедневного питания заключенных и выдачи чистящих средств (Постановление Правительства №609 от 29.05.2006 г.); | <ul style="list-style-type: none"> План действий в области прав человека; План действий ЕС-PM; Внедрение нового Кодекса исполнения судебных решений; | <ul style="list-style-type: none"> Тараклийский пенитенциарий № 1 отремонтирован и соответствует профильным международным стандартам; В женском пенитенциарии в Руске будет создано отделение для содержания несовершеннолетних заключенных. В жилом корпусе этого пенитенциария проведен значительный объем работ по переоборудованию. В пенитенциарии начнется проведение курсов обучения и пользования компьютером; В селе Прункул должно быть построено современное пенитенциарное учреждение; Не могут быть в полной мере внедрены некоторые разделы Кодекса выполнения судебных решений; | <ul style="list-style-type: none"> Зарубежная помощь (Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, Фонд «Армия спасения», германские инвесторы); Модернизированные положения нового Кодекса выполнения судебных решений; | <ul style="list-style-type: none"> Пенитенциарные учреждения переполнены, условия содержания можно назвать негуманными и унижительными; Система пенитенциарных учреждений по-прежнему финансируется в недостаточной степени, покрывается лишь 50 процентов нужд; Законодательство (Уголовно-процессуальный кодекс и др.) не обеспечивает в полной мере свободного доступа к правосудию лиц, находящихся в предварительном заключении; | +0,5 | <ul style="list-style-type: none"> Отчеты CPDOM (www.ombudsman.md); Отчеты международных учреждений и местных неправительственных организаций, действующих в области прав человека; Предложения адвокатов о совершенствовании законодательства (www.avocatul.md); Официальные сообщения Департамента пенитенциарных учреждений; Средства массовой информации; |

5. РАЗВИТИЕ. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ

Сокращение уровня бедности

По нашим оценкам, во втором квартале личные доходы продолжали расти (7-8%), но не так равномерно, как прежде. Доходы сельских жителей повышались медленнее (4%), тогда как в городской среде они росли более быстрыми темпами (10%). Основными источниками личных доходов по-прежнему являются переводы из-за рубежа, заработные платы и доходы от сельскохозяйственной деятельности. Согласно официальным данным, в первом квартале переводы из-за рубежа увеличились на 18%. Следуя сезонной тенденции, во втором квартале поступления от молдавских гастарбайтеров возросли, по нашим подсчетам, на 22-25%.

Как и в прежних выпусках Евромонитора, авторам в очередной раз приходится констатировать, что глубокому анализу явления бедности мешает отсутствие официальных статистических данных. Тем не менее, отдельные информационные источники указывают на незначительный рост уровня бедности в 2005 году. В совместном заключении Международного валютного фонда и Всемирного банка по Докладу Правительства Молдовы о ходе выполнения СЭРСУБ указывается, что за первые три квартала 2005 года уровень бедности возрос⁹. Также, согласно проекту Национальной стратегии о политике занятости населения уровень бедности вырос с 26% в 2004 году до 29% в 2005 году¹⁰. Рост уровня бедности является серьезным недостатком и не послужит делу европейской интеграции Республики Молдова. Несмотря на то, что рост незначительный, тревожит тенденция как таковая. Впервые после 1999 года уровень бедности рос на фоне реального увеличения Внутреннего валового продукта (ВВП). В территориальном плане, бедность продолжала усугубляться в сельской местности. Переворот позитивных тенденций, которые отмечались в 1999-2004 годы, продиктован стагнацией экономического роста в сельской среде, где сельскохозяйственное производство в 2005 году выросло только на 1%. Это лишний раз подтверждает выводы предыдущих выпусков Евромонитора о том, что устойчивое сокращение уровня бедности в Молдове может быть достигнуто только при условии обеспечения экономического роста и модернизации в сельской среде.

Укрепление экономического роста

Статистические данные НБС показывают, что в первом квартале 2006 года рост ВВП составил 6,2% - на два процентных пункта меньше, чем в первом квартале 2005 года. Несмотря на незначительное сокращение, этот рост, тем не менее, неожиданно высокий, если учесть трудности, с которыми столкнулась молдавская промышленность за первые три месяца года (0,3% снижения по сравнению с январем-мартом 2005 года). После наступившего кризиса в отношениях с Российской Федерацией экономические аналитики ожидали значительно более скромного экономического роста.

Однако структурный анализ экономического роста наводит на более пессимистичные выводы. Исчисленный по методу ресурсов, ВВП состоит из валовой добавленной стоимости и чистых налогов на продукт и импорт. Именно динамика валовой добавленной стоимости раскрывает реальный прогресс в производственном секторе. Уточняя эту деталь, следует отметить, что в 2006 году темпы роста валовой добавленной стоимости продолжали сокращаться. Она выросла только на 3,5% в реальном объеме против 6,4% в 2005-ом и 7,1% в 2004 году. С другой стороны, чистые налоги на продукт и импорт в 2006 году выросли на 21,3% против 19,7% в 2005-ом и 0,2% в 2004 году. Половина экономического роста в первом квартале 2006 года обеспечена за счет роста доходов, менее половины – за счет фактического роста производства в реальном секторе. Такая модель виртуального экономического роста не является устойчивой. Эти констатации подтверждают и некоторые более свежие показатели экономического роста:

- промышленный спад в -6,5% за первые шесть месяцев текущего года;
- стагнация сельскохозяйственного производства в первом квартале (при незначительном росте в 0,8%);
- сокращение производства мяса (на 26%), муки (на 20%), вина (на 50%) и насосов (на 50%);
- сокращение на 18% объемов грузоперевозок за январь-май.

Одна из причин спада – ухудшение торговых отношений с Россией. Но справедливости ради следует уточнить, что сильный регресс отмечен даже в тех отраслях, которые никоим образом не зависят от торговых отношений с Россией. В отдельных отраслях отмечаются тенденции сильной экспансии – торговля, связь, строительство, но в них задействовано сравнительно небольшой процент рабочей силы. Статистика указывает и на «рост» в отдельных государственных секторах – администрация, здравоохранение, просвещение, но это, скорее, результат увеличения зарплат, а не реально оказываемых услуг. Пережив самый настоящий макроэкономический шок от введенных Россией торговых запретов, сельское хозяйство и виноделие сейчас находятся на перепутье, перед которым нужно самым серьезным образом пересмотреть стратегии развития этих секторов. Решить эту задачу надлежит как частным производителям, так и Правительству. До настоящего момента Правительство больше на словах пыталось устранить кризис в виноделии и помочь производителям найти новые рынки сбыта.

Несмотря на анемичное внутреннее предложение, спрос на конечный продукт остается на высоком уровне. В первом квартале 2006 года конечное потребление в домашних хозяйствах возросло более чем на 13%. Немного медленнее растет и склонность Правительства к потреблению. Правительственное потребление выросло за январь-март 2006 года на 3% против 0,2% в 2005 году и против 14-процентного снижения в 2004 году. Но инвестиции в основной капитал росли несравненно более низкими темпами, чем в предыдущие годы – всего лишь на 9% против 27% в первом квартале 2005-го и 15% - в 2004 году. Экспорт в этот период сократился примерно на 9%. Снять острый дисбаланс между внутренним спросом и предложением, обусловленный сильным ростом конечного потребления, может только импорт. Рост импорта набирает обороты – с 8,6% в 2005 году до 15% в 2006-ом. Переводы молдавских гастарбайтеров стали основным источником финансирования импорта, но и зарплаты на внутреннем рынке стали важным фактором потребления.

Налоговая политика по-прежнему нацелена на обеспечение стабильности макроэкономических рамок и финансирование приоритетов краткосрочного и среднесрочного развития. За первые шесть месяцев года бюджетные поступления продолжали расти высокими темпами и, по крайней мере, в настоящий момент, бюджетный дефицит не представляется проблемой. Вместе с тем, инфляция растет тревожными темпами. В первом полугодии цены были на 7,4% выше, чем в декабре 2005 года. На фоне среднего урожая в июле-августе дефляция будет минимальной. Учитывая недавний рост тарифов на природный газ и топливо, а также довольно сильные инфляционные ожидания, можно сказать, что в 2006 году невозможно будет выполнить поставленную задачу – удержать инфляцию в пределах 8-10%.

Реальные зарплаты в январе-мае на 15% превышали показатели аналогичного периода 2005 года. Как и в предыдущие месяцы, в промышленности зарплаты росли наиболее медленно, что объясняется неопределенностью, которая витает в отношении экспорта вин в 2006 году. По этим же причинам значительная часть компаний-производителей отправили своих рабочих в технический отпуск. Если до осени не удастся решить проблему экспорта винодельческой продукции, не миновать значительного роста безработицы и снижения зарплат в нескольких отраслях, наиболее затронутых кризисом.

Взаимодействие с международными финансовыми организациями

Как прогнозировалось ранее, кредиторские отношения между МВФ и РМ окончательно восстановлены. 5 мая 2006 года Совет директоров МВФ одобрил соглашение с РМ на трехлетний период на основе Механизма экономического роста и снижения уровня бедности. Размер кредитов, на которые может рассчитывать Республика Молдова, приближается к 118 млн. американских долларов, из которых первый транш в размере 16 млн. долларов уже получен. На фоне последовательного увеличения тарифов на газ, поставляемый Россией, не исключено, что до конца года Молдова получит еще один транш в рамках этого Соглашения. Кредиты в рамках Механизма экономического роста и снижения уровня бедности предоставляются на 10 лет под 0,5% годовых. Задачи соглашения созвучны Плану действий РМ-ЕС и будут способствовать успешному его выполнению. Таким образом, в результате заключения соглашения с МВФ достигнута одна из целей Плана действий РМ-ЕС.

Вместе с тем, восстановление кредитования по линии МВФ не является гарантией того факта, что экономический рост ускорится, а макроэкономические риски будут устранены. Для этого необходимо продолжать структурные реформы, призванные стимулировать развитие частного и государственного секторов экономики, улучшить инвестиционный климат и модернизировать материально-техническую и институциональную инфраструктуру экономики. В июле 2006 года завершился и визит очередной миссии МВФ в Молдову. Перед Миссией стояла задача не только оценить результаты, полученные за три месяца реализации программы, финансируемой МВФ. Как заявили члены миссии, Фонд намерен рассмотреть возможность увеличения финансовой помощи для Молдовы в целях смягчения последствий экономического шока, вызванного увеличением цен на природный газ¹¹.

Транспарентность и устойчивость налоговой политики

Достижения в области транспарентности и устойчивости налоговой политики по-прежнему двойственны. На уровне макро-решений Правительство продвигает принцип налоговой устойчивости, в том числе через разработку и реализацию Среднесрочных статей расходов. В июне 2006 года Правительство опубликовало Статьи расходов на 2007-2009 годы, где обозначены общие принципы налоговой политики и ориентировочные параметры управления доходов, расходов и государственного долга. В числе положительных действий отметим и опубликование Доклада об исполнении государственного бюджета на 2005 год. С другой стороны, не устранены случаи неоднородного применения налогового законодательства. По предложению Правительства или по инициативе отдельных депутатов Парламент Республики Молдова неоднократно допускал отклонения и предоставлял необоснованные налоговые послабления и другие экономические льготы. Самый красноречивый пример тому – выделение 583 тыс. лей Государственной компании «Телерадио-Молдова» из резервного фонда правительства для покрытия долгов перед национальным публичным бюджетом!

Государственный совет кредиторов продолжал практику «налоговых каникул» для предприятий с государственным или преимущественно государственным капиталом. В большинстве случаев эти решения лишь частично влияют на финансовую ситуацию этих предприятий, не улучшая коренным образом и на длительный срок их положение. Создается впечатление, что МВФ дал понять это Правительству РМ. Согласно новой программе сотрудничества МВФ-РМ, Совет кредиторов подлежит ликвидации до конца 2006 года, а его функции перейдут к налоговым органам. Вместе с тем, согласно официальным заявлениям, Совет будет работать «в нормальном режиме» до 30 сентября, и в этот период можно ожидать учащения случаев предоставления «налоговых каникул».

Сетка мониторинга 5. Развитие и экономические и социальные реформы

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|-----------------------------------|---|--|---|---|---|------------------------|------------------------------------|
| Сокращение уровня бедности | <ul style="list-style-type: none"> Рост личных доходов на 7-8% (оценки EXPERT-GRUP); | <ul style="list-style-type: none"> Увеличение реальной зарплаты, переводов из-за рубежа и доходов от с/х работ; | <ul style="list-style-type: none"> Снижение уровня бедности в городской среде и углубление разрыва город-село; | <ul style="list-style-type: none"> Административное увеличение бюджетных зарплат; Увеличение пенсий и других социальных пособий; | <ul style="list-style-type: none"> Увеличение цен; Спад в виноделии; Спад в других промышленных отраслях; | +0,5 | Оценки авторов; Данные НБС; |
| Экономический рост | <ul style="list-style-type: none"> Экономический рост в К1-06 составил 6,1%. | <ul style="list-style-type: none"> Рост чистых налогов на продукт и импорт и увеличение валовой добавленной стоимости. Рост конечного потребления домашних хозяйств. | <ul style="list-style-type: none"> Акцентирование неравномерного характера экономического роста в Молдове. | <ul style="list-style-type: none"> Сохранение переводов из-за рубежа на константно высоком уровне. Подписание соглашения с МВФ. | <ul style="list-style-type: none"> Экономически нерациональное размещение ресурсов, поступающих из-за рубежа. Увеличение цен на импортируемый из России газ. Кризис в экспорте вина. | +0,5 | Оценки авторов; Данные НБМ; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Крайне слабые достижения промышленности. Промышленный спад за первое полугодие составил 6%. | <ul style="list-style-type: none"> Внешние торговые барьеры; Низкая конкурентоспособность отечественной промышленной продукции (проблема стандартов и качества); | <ul style="list-style-type: none"> Сужение базы для роста ВВП; Снижение перспектив роста зарплат; | <ul style="list-style-type: none"> Наличие ряда ниш на центрально-европейском (Польша) и азиатском рынках (Китай); | <ul style="list-style-type: none"> Введение новых санкций или торговых ограничений со стороны России; Распространение кризиса; | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Увеличение на 15% реальных зарплат в январе-июне. | <ul style="list-style-type: none"> Административное повышение бюджетных зарплат; Рост продаж в торговом секторе; | <ul style="list-style-type: none"> Более высокая оплата трудового фактора; Увеличение свободных доходов; | <ul style="list-style-type: none"> Увеличение зарплат в частном секторе и на предприятиях с иностранным капиталом; | <ul style="list-style-type: none"> Сокращение темпов промышленного роста и опасность отката в отрасли; Практика неофициальной оплаты труда; | | |
| Взаимодействие с МФИ | <ul style="list-style-type: none"> Подписание Соглашения Правительства и Нацбанка РМ с МВФ по экономической политике. | <ul style="list-style-type: none"> Интерес к восстановлению отношений с МВФ для реструктуризации долга и получения дешевых финансовых ресурсов. Более снисходительное отношение МВФ к Молдове, потерпевшей макроэкономический шок в 2006 году. | <ul style="list-style-type: none"> Выделенные ресурсы помогут сбалансировать текущий счет и уравновесить бюджет. | | <ul style="list-style-type: none"> Непоследовательность структурных политик; | 2 | Оценки авторов; |
| Публичное финансирование | <ul style="list-style-type: none"> Разработка Среднесрочных расходных рамок (ССРМ) на 2007-2009 гг.; | <ul style="list-style-type: none"> Необходимость распространения ССРМ на большее количество секторов и обеспечения регулирующих рамок для ССРМ; | <ul style="list-style-type: none"> Обеспечение четких финансовых перспектив и воспитание стабилизирующей общественной антиципации. | <ul style="list-style-type: none"> Международная поддержка процесса ССРМ; Профессионализм сотрудников, отвечающих за разработку ССРМ. | <ul style="list-style-type: none"> Превалирование ведомственных интересов над приоритетами национального развития. | 0 | Оценки авторов; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Предоставление необоснованных льгот и налоговых послаблений; | <ul style="list-style-type: none"> Корпоративные интересы и отсутствие гласности; Отсутствие публичного контроля над финансовыми ресурсами; | <ul style="list-style-type: none"> Сокращение бюджетных поступлений; Стимулирование нечестной конкуренции; | <ul style="list-style-type: none"> Обеспечение более широкого политического и государственного контроля публичных финансов и обеспечение гласности в продвижении законопроектов; | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие гласности в контроле со стороны государства за использованием финансовых ресурсов; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие независимости и наличие самоцензуры в контрольных органах | <ul style="list-style-type: none"> Бюджетные издержки; | <ul style="list-style-type: none"> Изменения в Закон о Счетной палате; | | | |

6. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ

Развитие торговли

Негативные тенденции внешнеторгового развития в первом квартале года, проявившиеся в резком росте импорта при крайне низком развитии экспорта, еще глубже обозначились во втором квартале 2006 года. Одним из факторов, которые препятствовали торговому развитию, стал введенный Россией запрет на импорт растениеводческой продукции молдавского происхождения. Статистика не дает полной картины на весь период К2'2006, но имеющиеся данные за январь-май показывают, что экспорт сократился на 10,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, а импорт возрос на 14,4%. Кроме того, по нашим прогнозам, после обнародования данных за весь второй квартал станет ясно, что разрыв этот еще более глубокий.

Торговый дефицит обострился еще больше и приблизился к 562 млн. USD - в полтора раза больше по сравнению с апрелем-маем 2005 года. По нашим подсчетам, дефицит торгового баланса в К2'2006 может достичь 700 млн. USD. Географически, сокращение объемов экспорта обусловлено снижением на 18,8% поставок в СНГ, в частности, в Россию - на 38,7%, Армению (-44,1%) и Азербайджан (-25,4%). Если проанализировать структуру экспортируемых товаров, очевидно, что наиболее пострадали производители и экспортеры агропродовольственных товаров – эта категория товаров, на долю которых приходится более 50% всего объема экспорта, в январе-мае 2006 года сократилась на 10,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Скачок показателей импорта продиктован в основном увеличением в 1,4 раза импорта минеральных продуктов и энергоносителей, на долю которых приходится около 27% от общего объема импорта.

Поставки в страны ЕС, которые занимают 30% от всего объема экспорта, сократились примерно на 3% по сравнению с ситуацией за январь-май 2005 года. Снижение экспорта в ЕС можно объяснить сокращением поставок растениеводческой продукции и продовольственных товаров, традиционно отгружаемых в эти страны. С другой стороны, экспорт молдавских товаров в страны Центральной и Восточной Европы возросли на 14,1%, в частности, в Болгарию, Польшу, Украину и Беларусь. При этом импорт из ЕС возрос только на 4,3% по сравнению с ситуацией на январь-май 2005 года; в основном, импортировались машины и оборудование, текстиль и пластмасса, минеральные и химические товары.

Торговые отношения с Россией

Установленные Россией барьеры на импорт вина и растениеводческой продукции из Молдовы стали главным фактором, приведшим к ощутимому сокращению объема экспорта молдавских товаров за рассматриваемый период. Переговоры, состоявшиеся в этот период между сторонами, не привели Кишинев и Москву к компромиссу в вопросе о возобновлении экспорта алкогольной и сельскохозяйственной продукции. Более того, экспорт на Европу рос крайне медленно, а поставки в Евросоюз даже снизились, поэтому нельзя говорить о проникновении на другие рынки, альтернативные российскому. Одно из препятствий на пути развития торговли с Евросоюзом состоит в низком качестве молдавской сельскохозяйственной продукции, на что нередко указывает и российская сторона.

В условиях, когда "нож приставлен к горлу", как молдавские власти, так и производители и экспортеры вина разработали планы продвижения продукции виноделия в каждой из стран, где Молдова стремится расширить свое присутствие. В течение К2'2006 они предприняли ряд зарубежных поездок (в Китай, Польшу, Австрию, Великобританию, Румынию, США и др.), основной целью которых стало продвижение и диверсификация рынков сбыта молдавских вин (и не только). Одновременно, молдавские официальные лица ходатайствовали перед ЕС о снижении тарифов на экспорт вина из Молдовы и отмене таможенных пошлин на ряд групп молдавских товаров.

По сути, эта ситуация еще раз продемонстрировала, что практически односторонняя зависимость от рынка сбыта (в нашем случае - от российского) чревата драматичными последствиями не только для экспорта, но и для экономики в целом. Считаем, что последствия этой блокады станут уроком для молдавских производителей, потому что недостаточно

обладать общепризнанными на рынке марками или богатой коллекцией медалей, полученных на международных выставках и конкурсах. Для этого Молдове следует осуществить ряд институциональных и регуляторных реформ в области сертификации и качества.

Во втором квартале состоялась серия переговоров между молдавскими официальными лицами и представителями "Газпрома" по определению окончательного тарифа на поставляемый Молдове природный газ, результаты которых в значительной степени не были доведены до сведения широкой общественности. Тем не менее, в конечном итоге достигнута договоренность, согласно которой с 1 июля 2006 года Молдова получает газ по цене 160\$/1000м³, что в два раза выше тарифа, применяемого в 2005 году. По нашим оценкам, подорожание газа повлияет на динамику импорта, а дефицит торгового баланса получит лишний фактор роста.

Торговая политика

Несмотря на то, что стратегия стимулирования экспорта Республики Молдова вступила в силу полгода назад, она все еще топчется на месте. Эксперты признают, что нынешняя стратегия наращивания экспорта недостаточно прогрессивна для страны, которой многое нужно восстановить с точки зрения торговых отношений. По идее, стратегия должна продвигать молдавские предприятия, которые намерены представлять Молдову на европейском рынке, по модели стран, недавно вступивших в ЕС, особое внимание уделяя рынкам, где отмечено снижение экспорта.

В К2'2006 вступило в действие Положение о дополнении, заверении и выдаче сертификатов о происхождении товаров, экспортируемых Молдовой в ЕС в рамках преференциального торгового режима. Согласно документу, аутентификация сертификата о происхождении товара и выдача этого документа входит в компетенцию таможенных сотрудников, ответственных за проблемы экспорта. Положение разработано в соответствии с требованиями Генеральной системы преференций ЕС и утверждено в конечном итоге Таможенной службой Молдовы.

Торговый режим с ЕС

Несмотря на то, что с 1 января 2006 года Молдова пользуется генеральной системой торговых преференций GSP+, экспорт молдавских товаров на рынки ЕС развивался крайне медленно, а по ряду позиций и снизился. Молдавские экспортеры не пришли еще в себя после "холодного душа", которым их окатила Россия в результате установления запрета на молдавские вина и продовольственные товары, и, одновременно, в значительной степени не сумели починиться стандартам качества для того, чтобы их продукция смогла выдержать конкуренцию на рынке ЕС. С другой стороны, вино не входит в категорию товаров, пользующихся на рынке ЕС системой преференций GSP, а для экспорта фруктов и овощей не предоставлено никаких концессий. Экспорт текстиля в страны ЕС регламентируется специальными соглашениями в этой области.

За этот период Кишинев неоднократно ходатайствовал перед европейскими официальными лицами о снижении тарифов на экспорт молдавских вин на рынок ЕС и, соответственно, о повышении их рыночной квоты. Проблема экспорта молдавских вин обсуждалась на национальных и международных форумах, на которых Молдова представляла свои товары, каким был, например, форум в Румынии. Эта страна выразила однозначную открытость и готовность поддержать усилия хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса Молдовы, направленные на усиление их присутствия на европейском рынке.

Сетка мониторинга 6. Международная торговля

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса K2-06 | Источники, используемые при оценке |
|--|---|--|---|---|--|------------------------|------------------------------------|
| Развитие международной торговли | <ul style="list-style-type: none"> Существенное сокращение экспорта; | <ul style="list-style-type: none"> Российский запрет на импорт молдавских товаров; | <ul style="list-style-type: none"> Спад в промышленном секторе; Риск системного кризиса; Риск активизации миграции; | <ul style="list-style-type: none"> Членство Молдовы в ВТО; Опоздание России примкнуть до декабря 2006 года к ВТО; | <ul style="list-style-type: none"> Риск установления новых коммерческих барьеров; Неопределенная ситуация молдавских рабочих; | -2,0 | Оценки автора; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Резкий рост импорта привел к увеличению торгового дефицита; | <ul style="list-style-type: none"> Высокий спрос со стороны производственного и бытового сектора; | <ul style="list-style-type: none"> Сохранение потребительского общества и негативное воздействие на отечественный производственный сектор; Рост торгового дефицита и дефицита текущего счета; | <ul style="list-style-type: none"> На долгосрочный период диверсификация рынков экспорта; Подавление внутреннего спроса и стимулирование экономики; | <ul style="list-style-type: none"> Наличие ряда торговых барьеров со стороны ЕС; Низкое еще качество многих товаров; Низкое качество инфраструктуры транспорта; | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Сокращение экспорта на ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> Возросший экспорт в Болгарию, Польшу, Украину и Беларусь; | <ul style="list-style-type: none"> Относительная диверсификация рынков экспорта; | <ul style="list-style-type: none"> Введенные Россией вынудят производителей искать альтернативные возможности в странах ЕС, ВЦЕ и др.; | <ul style="list-style-type: none"> Тенденции сокращения экспорта в ЕС, в частности в Германию и Италию; | | |
| Торговые отношения с Россией | <ul style="list-style-type: none"> Эмбарго на экспорт вина и продовольственных товаров; | <ul style="list-style-type: none"> Преследование Россией политических интересов; | <ul style="list-style-type: none"> Утрата позиций молдавских производителей на российском рынке; Снижение поступлений от экспорта; Возможная угроза кризиса в ряде отраслей экономики; | <ul style="list-style-type: none"> Санкции по причине качества нельзя вводить в универсальном порядке в отношении всех производителей. Качество молдавских вин признано на многих выставках в России; | <ul style="list-style-type: none"> Слияние политических и экономических интересов; | -2,0 | Оценки автора; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Заявления России об увеличении тарифов на природный газ для РМ; | <ul style="list-style-type: none"> Введение в действие «Газпромом» бизнес-стратегии в «ближнем зарубежье»; | <ul style="list-style-type: none"> Возможный рост цен в ближайший период; Снижение благосостояния домашних хозяйств; Спад в ряде промышленных отраслей; | <ul style="list-style-type: none"> На краткосрочный период: установка индивидуальных и магистральных газосчетчиков; На долгосрочный период: диверсификация источников импорта и снижение энергоемкости промышленности и инфраструктуры; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие долгосрочного договора на импорт природного газа; Более широкое подключение России к менеджменту в молдавском энергетическом секторе; | | |
| Торговая политика | <ul style="list-style-type: none"> Утверждение Положения о сертификате происхождения товаров, экспортируемых в ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> Новая стратегия продвижения экспорта РМ; Намерения диверсификации рынков сбыта; | <ul style="list-style-type: none"> На краткосрочный период: неощутимо; На долгосрочный период: диверсификация экспорта - географическая и ассортимента; | <ul style="list-style-type: none"> Поддержка международных организаций; Желание производителей и экспортеров диверсифицировать рынки сбыта; Внедрение стратегии MSTQ; | <ul style="list-style-type: none"> Низкое еще качество ряда экспортируемых товаров не позволит переориентироваться на другие рынки; Недостаточность финансовых ресурсов для финансирования «агрессивных» политик продвижения экспорта; | +0,5 | Оценки автора; |
| Торговый режим с ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Функционирование GSP+; | <ul style="list-style-type: none"> Торговые обязательства ЕС; Намерения Молдовы; | <ul style="list-style-type: none"> Последствия системы GSP+ пока неощутимы; Увеличение квоты экспорта, подающего под действие торговых преференций; | <ul style="list-style-type: none"> Географическая переориентация экспорта; Проведение ряда деловых форумов (Польша, Румыния, Китай); | <ul style="list-style-type: none"> Недостаточное информирование деловых людей; Недостаточность деловых контактов с ЕС; | +0,5 | Оценки автора; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Продолжение переговоров по PCA | <ul style="list-style-type: none"> Необходимость получения свободного доступа на рынок ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> Более существенная налоговая экономия; Повышение конкурентоспособности через цену; | <ul style="list-style-type: none"> Демонстрируемая ЕС открытость; Усиленная активность молдавской дипломатии; | <ul style="list-style-type: none"> Низкое качество молдавских товаров; Отсутствие деловых контактов с ЕС; | | |

7. ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ

Реформа коммерческого права

Никаких важных достижений в широком внедрении "единых окошек" не отмечено. В области коммерческого права значительным шагом является разработка Министерством экономики и торговли ряда дополнений и изменений в Закон о несостоятельности №632-XV от 14.11.2001. Этот проект закона был помещен на сайте министерства для широкого обсуждения. Из числа предложенных изменений и дополнений наиболее важные касаются качеств, которым должны отвечать администраторы процедуры несостоятельности для обеспечения неподкупности в ходе процесса, юридической корректности и соблюдения прав кредиторов. Кроме того, закон устанавливает, что решение о несостоятельности может принять только суд и, таким образом, исключается практика несудебных процессов, которые считаются неэффективными и часто неправильными. Закон предусматривает также упразднение Совета кредиторов, компетенции которого с января 2007 года отойдут, как и положено, к налоговой инспекции.

По предложению Министерства экономики Парламент Республики Молдова внес изменения и дополнения в Закон о предпринимательском патенте, что вызвало горячие дебаты по поводу корректности этого шага. В соответствии с положениями закона, в Молдове постепенно будут отменены патенты на торговлю отдельными видами товаров и на предоставление отдельных видов услуг. Закон предусматривает и сокращение стоимости патента, но обязывает при этом вносить взносы социального страхования. Несмотря на то, что определенный процент патентовладельцев окажутся в проигрыше от отмены патента, мы считаем, что отмена патентов на торговлю необходима для более качественного налогового администрирования и что экономический эффект будет положительным. Нелепа ситуация, когда торговые компании, работающие на патенте, вносят ежемесячно налоги в размере нескольких сотен леев притом, что их оборот исчисляется сотнями тысяч леев.

Регуляторная реформа

В рамках регуляторной реформы Министерство экономики и торговли разработало Стратегию реформы регулирующих рамок предпринимательской деятельности в Республике Молдова и План ее внедрения. Таким образом, регуляторная реформа, которая стартовала известным "Законом гильотины" и была направлена на упрощение нормативных рамок, вступила в этап, который можно условно назвать "гильотиной-2". Таким образом, Министерство частично выполнило одно из важнейших обязательств, возлагавшихся на молдавское правительство. Разработка регуляторной стратегии, а особенно последовательного плана действий с четко оговоренными сроками и ответственными за исполнение лицами, является одним из пунктов Плана действий. Стратегия систематизирует основные проблемы, характерные для местной деловой среды, главными из которых являются:

- объемистые законодательные рамки, неэффективные и несоответствующие принципам рыночной экономики и бизнес-реалиям;
- отсутствие гласности и последовательности в разработке и применении положений;
- противоречия между положениями инстанций различного иерархического уровня;
- отсутствие адекватного мониторинга выполнения положений и отсутствие анализа последствий, которые эти положения оказывают на деловой климат.

Во втором квартале в области малых и средних предприятий (МСП) произошло несколько важных событий. Парламент принял Закон о поддержке сектора МСП. Цель закона – поддержать МСП, учитывая их экономическое и социальное значение. Документ устанавливает формы поддержки сектора МСП со стороны государства и классифицирует предприятия на микро-, малые и средние по четырем критериям.

В мае Правительство приняло Стратегию поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 годы и План действий по ее реализации. Заявленная задача Правительства – создать благоприятные условия развития малых и средних предприятий в целях усиления их вклада в устойчивом экономическом развитии и снижении уровня бедности. Обобщая основные препятствия, которые стоят на пути развития малых и средних предприятий, Стратегия ссылается на:

- неэффективные регуляторные рамки;
- ограниченный доступ к финансовым и информационным ресурсам;
- низкую конкурентоспособность предприятий на международном уровне;
- низкий уровень предпринимательских способностей и слаборазвитую опорную инфраструктуру в деловой среде.

Эти барьеры будут вынесены на повестку дня в рамках пяти стратегических направлений деятельности, обозначенных в Стратегии. На наш взгляд, проблема номер один в связи с этой Стратегией состоит в мизерных ежегодных суммах, заложенных Правительством в госбюджет на поддержку развития малых и средних предприятий.

Конкуренция

Никакого значительного прогресса не произошло в этой крайне важной области. Создание Национального агентства по защите конкуренции затягивается, несмотря на то, что План действий предусматривает эффективное внедрение законодательства, направленного на защиту конкуренции. Более того, свободная конкуренция была ущемлена определенными мерами со стороны Правительства и Парламента, в соответствии с которыми отдельным государственным предприятиям были списаны существенные налоговые долги, что поставило их в выгодное положение по сравнению с конкурентами из частной сферы.

Приватизация

На летней сессии депутаты приняли в первом чтении изменения в Закон № 1217-XIII от 25 июня 1997 года о Программе приватизации на 1997-1998 гг. Принятый документ предлагает пересмотреть списки объектов, подлежащих приватизации. В перечень компаний, предложенных Правительством к приватизации, вошел ряд крупнейших предприятий, в которых стопроцентный или значительных пакет акций принадлежат государству: Коммерческий банк „EuroCreditBank“ АО, МП „JOLLY-ALON“ S.A., ГП „Giuvaer“, ГП Гостиница „DACIA“ (! национализированная в 2001 году), АО „Aroma“, АО „Barza Alba“, АО „Moldtelecom“, АО „Электрораспределительные сети „Nord“ и „Nord-Vest“, АО „TUTUN-CTC“, АО „Floare-Carpet“, АО „Zorile“.

Таможенная служба

В этой области отмечен определенный прогресс. В частности, Торгово-промышленная палата передала Таможенной службе часть своих функций по сертификации происхождения товаров. Это касается пока только товаров, предназначенных для экспорта за пределы стран СНГ.

Сетка мониторинга 7. Деловой климат

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|------------------------------------|---|---|--|---|--|------------------------|------------------------------------|
| Реформа коммерческого права | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие прогресса во внедрении «единого окошка» | <ul style="list-style-type: none"> Неизвестны; | <ul style="list-style-type: none"> Затягивание реформы; | <ul style="list-style-type: none"> Сила инерции 2005 года; Позитивные оценки последствий пилотных проектов; | <ul style="list-style-type: none"> Сопротивление со стороны соответствующих учреждений и центральных структур власти; | 0,25 | Оценки автора; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Пересмотр Закона о несостоятельности; | <ul style="list-style-type: none"> Составляющая часть регуляторной реформы; Рекомендации МВФ; | <ul style="list-style-type: none"> Повышение эффективности процедур несостоятельности; | <ul style="list-style-type: none"> Пересмотр программы приватизации; | <ul style="list-style-type: none"> Бюрократическое сопротивление и отдельные корпоративные интересы; | | |
| Регуляторная реформа | <ul style="list-style-type: none"> Внесение в Парламент проекта закона об основных принципах и механизме регламентирования предпринимательской деятельности; | <ul style="list-style-type: none"> Необходимость обновления регулирующих рамок; Продолжение реформы, начатой в 2005 году; | <ul style="list-style-type: none"> Узаконение ряда принципов, благоприятных для бизнеса (стабильность, гласность регуляторных рамок и пр.); | <ul style="list-style-type: none"> Проекты укрепления частного сектора, поддерживаемые международными институтами; | <ul style="list-style-type: none"> Сопротивление со стороны соответствующих учреждений и центральных структур власти; | 1,0 | Оценки автора; |
| | <ul style="list-style-type: none"> Разработка Стратегии регуляторной реформы; | <ul style="list-style-type: none"> Необходимость обновления регулирующих рамок; Продолжение реформы, начатой в 2005 году; | <ul style="list-style-type: none"> Следует этап законодательной гильотины, вследствие которого будут устранены законодательные положения, препятствующие нормальной предпринимательской деятельности; | <ul style="list-style-type: none"> Проекты укрепления частного сектора, поддерживаемые международными институтами; | <ul style="list-style-type: none"> Неопределенность в отношении источников финансирования; | | |
| Конкуренция | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие прогресса в создании НАЗК; | <ul style="list-style-type: none"> Скрытые интересы и корпоративное давление на правительство; | <ul style="list-style-type: none"> Продолжается практика нелегальной конкуренции; | <ul style="list-style-type: none"> Обязательства Правительства осуществить структурные реформы; | <ul style="list-style-type: none"> Фактическая зависимость других регуляторных агентств от Правительства; | 0 | Оценки автора; |
| Приватизация | <ul style="list-style-type: none"> Изменена Программа приватизации; | <ul style="list-style-type: none"> Необходимость подписания с МВФ договора о проводимых политиках; | <ul style="list-style-type: none"> Включение большого числа государственных компаний в список на приватизацию; | <ul style="list-style-type: none"> Подписание соглашения с МВФ; | <ul style="list-style-type: none"> Сопротивление ряда министерств и других центральных властей; | 0 | Оценки автора; |
| Таможенная служба | <ul style="list-style-type: none"> Возложение на ТС компетенций по сертификации происхождения товаров; | <ul style="list-style-type: none"> Условия Евросоюза | <ul style="list-style-type: none"> Упрощение диалога по асимметричной свободной торговле с ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> Наличие политической необходимости в реформах; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие опыта и необходимых человеческих ресурсов. | 1,0 | Оценки автора; |

8. КОНТРОЛЬ ГРАНИЦЫ

Реализация концепции контроля границы от 4 декабря 2003 года

Принятие закона о Пограничной службе запаздывает. Несмотря на План приоритетов МИДЕИ и Законодательный план Парламента Республики Молдова, этот закон до настоящего момента не принят. Изначальный проект находится на повторное рассмотрение в связи с рекомендациями экспертов СЕ. Значительных достижений во втором квартале не произошло.

Ограниченный прогресс отмечен и в отношении Концепции охраны Государственной границы, но эта концепция, согласно Законодательному плану, должны быть принята только в последнем квартале 2006 года.

Усиление взаимодействия между агентствами, ответственными за менеджмент границ, и с соседними странами

Успешная деятельность Миссии помощи на границе (МПГ) Евросоюза заслужила высокие оценки, в том числе со стороны Делегации Европарламента в Комитете по парламентскому сотрудничеству ЕС-РМ и Верховного представителя Евросоюза Хавьера Соланы (в ходе визита Президента Воронина в Брюссель 22 июня).

После значительного прогресса, достигнутого в результате установления нового таможенного режима на приднестровском участке границы, крайне важно поддержать эту положительную динамику. Именно эта задача стоит перед координационными совещаниями Миссии. Так, во втором квартале 2006 года прошла серия координационных совещаний МПГ. Как сообщила Пограничная служба Молдовы, на этих совещаниях рассматривались оперативные вопросы, происходил обмен опытом и информацией, обсуждались проблемы связи и межведомственного сотрудничества. Особое внимание уделялось при этом перспективам сотрудничества. В первую очередь, были установлены приоритеты в области обучения сотрудников и организации работы Пограничной службы по европейским стандартам. Во-вторых, обсуждались перспективы расширения зоны охвата и периода контроля границы и открытия нового территориального бюро для представителей Миссии.

В целом можно отметить два важнейших положительных момента, к которым привела работа Миссии и введение нового таможенного режима: 1) все больше приднестровских предприятий зарегистрировано в Кишиневе; 2) укрепление данного участка границы благодаря эффективному контролю и борьбе с нелегальной торговлей и миграцией из региона.

Вместе с тем, в докладе Миссии (май 2006 г.) отмечены ключевые области, в которых необходимы значительные усилия для улучшения положения дел (в целом, Доклад содержит 42 рекомендации): структурные вопросы (в первую очередь, связь и информационные технологии, разработка институциональной культуры, нацеленной на клиента); создание системы анализа рисков; улучшение инфраструктуры; укрепление практики работы (до европейских стандартов); обучение (выявление фальшивых документов, знание иностранных языков); пресечение нелегальной деятельности на границе; повышение уровня и качества сотрудничества и взаимодействия между задействованными агентствами (в том числе на международном уровне); непрерывное внедрение Совместного заявления (о новом таможенном режиме на восточном участке границы Молдовы с Украиной).

Во втором квартале проведен ряд тренингов по повышению эффективности операций Миссии. При поддержке МПГ был организован семинар, посвященный методам подделки документов и способам их выявления. 19 мая МПГ провела тренинг "Интегрированный менеджмент границы" для специалистов из Молдовы и Украины. Основные вопросы, поднятые на этом семинаре, касались координации и взаимодействия в практических действиях по обеспечению обмена информацией между задействованными агентствами на национальном и международном уровне.

В конце июня 2006 года для сотрудников Пограничной службы (ПС) Посольство США в Молдове организовало специальный тренинг. Согласно информации ПС, внимание участников семинара было сфокусировано на совершенствовании знаний и навыков обнаружения

тайников, используемых при попытках контрабандного провоза через границу различными транспортными средствами.

По восходящей линии развивается и взаимодействие с приграничными службами и агентствами других стран. Так, 5 апреля 2006 года состоялась встреча делегаций Пограничных служб Молдовы и Германии. Главные вопросы, рассмотренные на встрече, касались обмена опытом и международного сотрудничества ПГ РМ. Обсуждались перспективы предоставления помощи со стороны ПС Германии в сфере обучения молдавских коллег, а также укрепления обмена опытом между обеими службами.

Вопросы связи, информационных технологий и взаимодействия в этой области в контексте укрепления молдавско-украинской границы рассматривались на встрече делегаций ПС Республики Молдова и Генерального инспектората пограничной полиции Румынии. Вместе с тем, считаем, что в целях укрепления восточной границы Румынии взаимодействие с Генеральным инспектором усилится по мере приближения сроков вступления этой страны в ЕС.

С другой стороны, в соответствии с правительственным постановлением №485 от 11 мая 2006 года начались переговоры по проекту Протокола о сотрудничестве между Пограничной службой Республики Молдова и Службой охраны границ Венгрии.

Учитывая особую роль, которая отводится ПС в борьбе с нелегальной миграцией, необходимо усилить взаимодействия с аналогичными агентствами других стран. Кстати, в июне 2006 года делегация ПС участвовала в Международной конференции пограничных служб, которая состоялась в Шиофоке (Венгрия). Главный вопрос конференции был связан с обсуждением и обменом практическими инструментами борьбы с нелегальной миграцией.

Продолжение процесса Содеркопинг

15-16 июня 2006 года в Вильнюсе (Литва) состоялась тематическая конференция "Миграционные тенденции в Центральной и Восточной Европе", в которой приняла участие и Республика Молдова. Основные темы, рассмотренные участниками конференции, касались взаимодействия в рамках противодействия незаконной миграции и упрощения обмена опытом между соответствующими агентствами и общественными организациями, специализированными в контексте Процесса Содеркопинг. Следующая встреча состоится в Минске (Беларусь) в сентябре.

Сетка мониторинга 8 . Контроль границы

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|---|--|---|--|---|------------------------|--|
| Сотрудничество с соседними странами в менеджменте границы | <ul style="list-style-type: none"> Прогресс в укреплении восточной и западной границы; | <ul style="list-style-type: none"> МПГ, соответствующие структуры Украины и Молдовы; | <ul style="list-style-type: none"> Значительное сокращение нелегальной торговли и общего числа правонарушений на приднестровском сегменте восточной границы; | <ul style="list-style-type: none"> Продолжается процесс вступления хозяйствующих субъектов-резидентов Приднестровья в молдавское правовое поле; | <ul style="list-style-type: none"> Политическая нестабильность в вопросе будущей правящей коалиции на Украине представляет определенный риск в плане выполнения украинскими властями своих обязательств в этом процессе; | +0,5 | Еврокомиссия, МИДЕИ РМ, Парламент РМ, Пограничная служба РМ, Секретариат Содеркопинг (Киев, Украина) |
| | <ul style="list-style-type: none"> Усиление кооперации между пограничными агентствами Центральной и Восточной Европы | <ul style="list-style-type: none"> Власти соответствующих государств; | <ul style="list-style-type: none"> Более качественный контроль на молдавско-украинской границе и регулярный обмен информацией; | | | | |
| Модернизация Пограничной службы | <ul style="list-style-type: none"> Сотрудники Пограничной службы участвуют в ряде семинаров, проведенных МПГ и другими заинтересованными субъектами; | <ul style="list-style-type: none"> МПГ, Пограничные службы Молдовы и Украины, Посольство США; | <ul style="list-style-type: none"> Укрепление общей базы взаимодействия и продвижение европейских стандартов в этой области; | <ul style="list-style-type: none"> Дальнейшее повышение уровня участия МПГ; | | 0 | Те же, кроме Секретариата Содеркопинг |
| | <ul style="list-style-type: none"> Стагнация в изменении регуляторных рамок по модернизации ПС; | <ul style="list-style-type: none"> Молдавские власти | <ul style="list-style-type: none"> Замедление процесса модернизации Пограничной службы; | <ul style="list-style-type: none"> Продвижение новых регуляторных рамок; | <ul style="list-style-type: none"> Продолжающаяся стагнация процесса; | | |

9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Развитие явления

По данным последнего доклада Госдепартамента США "Торговля людьми", обнародованного 5 июня 2006 года и представленного Конгрессу США, Молдова квалифицируется в основном как источник торговли людьми¹² и в менее значительной степени как транзитный путь в страны Европы "живого товара" из государств бывшего СССР. Чаще всего это женщины и девушки, которых продают в основном в Турции, Израиле, Объединенных Арабских Эмиратах, России и даже в Странах Балтии. Торговля людьми - это проблема не только страны происхождения, но и страны назначения¹³. Большинство пострадавших подверглись сексуальной эксплуатации. Их принуждают трудиться в основном в сельском хозяйстве и на стройке. Согласно последнему исследованию Международного центра „La Strada”, в Молдове социальную базу торговли людьми составляют, в частности, девушки из бедных сельских семей, без протекции и без рабочего места.¹⁴ Среди решающих факторов, вынуждающих молодежь ехать на чужбину и соглашаться на предложения трафикантов, числятся нищета, безработица, а также отсутствие квалифицированной профессии и перспектив трудоустроиться. Часто определяющим фактором для жертв трафика является насилие в семье.

Предложения трафикантов заманчивы, так как на фоне избытка рабочих рук в Молдове практически нет возможностей легально устроиться на работу за рубежом, поэтому большинство молдавских мигрантов работают за границей нелегально. Возрастные пределы фактора риска расширяются с каждым годом. Если несколько лет назад жертвами трафика становились лица в возрасте от 18-ти до 25 лет, то в последнее время среди лиц, подвергшихся трафику, все чаще встречаются лица старше 25 лет и дети (до 18 лет). Все более разнообразными становятся и методы набора и доставки жертв за рубеж, а также формы эксплуатации. Растет число случаев набора через Интернет, а также через подставные брачные агентства. В течение второго квартала 2006 года в специализированные центры¹⁵ по учету и предотвращению ТЛ поступала информация о фактах внутренней торговли людьми в Молдове. Это явление отмечается в основном среди неимущего населения, в частности - из сельской среды, которое доставляется в целях эксплуатации в главные городские центры - Кишинев и Бэлць. В этот же период отмечались неоднократные случаи причастности к ТЛ отдельных сотрудников или директоров туристических фирм Молдовы¹⁶.

Согласование действий

Следует отметить, что во втором квартале 2006 отмечалось улучшение – пусть и скромное – в плане согласования усилий в противодействии ТЛ. Усилия государства направлялись в основном на создание законодательной базы¹⁷ по противодействию торговле людьми и мер пресечения со стороны органов правопорядка. Так, можно констатировать, что Республика Молдова подписала и ратифицировала все наиболее важные международные акты в области противодействия трафику людей. Несмотря на то, что первостепенные экономические факторы в стране (бедность и безработица), которые порождают «предложения живого товара», продолжают оказывать негативное влияние на положение дел в этом плане, меры пресечения, предпринятые в последнее время Парламентом и Правительством при активном участии гражданского общества и международного сообщества, позволили приостановить распространение явления и ухудшения ситуации.

Ряд направлений в организации противодействия ТЛ, такие, как предотвращение явления, содействие и защиты пострадавших, пользовались и пользуются поддержкой со стороны общественных организаций Молдовы, неправительственных международных организаций, а также общественных организаций и правительств стран с развитой демократией. С другой стороны, эти организации недовольны тем, что государство не выделяет средств из бюджета на поддержку этих направлений пресечения торговли живым товаром. Кроме того, в Молдове крайне непросто точно оценить масштабы этого явления, прежде всего, из-за латентного характера проблемы, а также потому, что в Молдове нет единой системы сбора информации.

Каждый участник процесса пресечения приступает к сбору данных по собственному алгоритму, самостоятельно, что ведет к несопоставимости данных на национальном уровне.

Предотвращение ТЛ и поддержка пострадавших

В течение К2'2006 неправительственные организации Молдовы продолжали проводить мероприятия по противодействию ТЛ и, соответственно, поддержке лиц, подвергшихся трафику. Предпринятые в этом отношении действия можно разделить на две группы: а) сенсбилизация и просвещение и б) снижение уровня уязвимости. Были развернуты кампании по группам риска (школьники, студенты, выпускники школ-интернатов и детских домов и т.д.), для представителей СМИ и государственных органов на тему предотвращения и противодействия ТЛ. Для организации лекций и семинаров используются документальные и художественные фильмы о торговле живым товаром, в газетах и журналах опубликован ряд статей на эту тему. В кампании по информированию населения активно привлекаются «горячие линии» НПО. В анализируемый период ряд специализированных организаций в этой области¹⁸ продолжали программы по снижению уровня уязвимости перед ТЛ. Они проводились по основным группам риска, в частности, для сельских девушек и молодых женщин из неблагополучных и бедных семей.

По данным специализированного приюта для жертв ТЛ, во втором квартале в приют за поддержкой обратились около 20 человек (в основном женщины), попавшие в сети торговцев людьми. Приют содержится на средства Миссии МОМ в Молдове и UNICEF. Подвергшиеся трафику лица бесплатно получают необходимую медицинскую помощь. На реабилитацию в специализированном приюте можно находиться в течение трех месяцев. В последнее время прилагаются усилия по развитию сети оказания надомных услуг жертвам трафика. При содействии UNDP недавно открыты три приюта, а в ближайшей перспективе намечено открыть еще пять аналогичных приютов. Кроме того, Центр по предотвращению трафика женщин предоставляет лицам, подвергшимся трафику, помощь в восстановлении утраченных документов, юридические консультации в вопросах семьи, жилой площади и т.д. Также в этот период Миссия МОМ совместно с Министерством иностранных дел и европейской интеграции и при содействии Посольства Норвегии организовала первый учебный курс для работников консульских служб дипломатических миссий Республики Молдова на тему поддержки граждан, подвергшихся трафику.

Противодействие явлению

Во втором квартале органами правопорядка раскрыты и обезврежены как отдельные лица, так и группировки лиц, занимавшихся трафиком людей¹⁹. Кроме того, возбужден ряд дел и уголовных преследований в отношении лиц, непосредственно причастных к этому явлению. В этот же период сотрудники органов правопорядка совместно с офицерами Службы по борьбе с организованной преступностью Румынии и Пограничной полиции (приграничных с Венгрией уездов) ликвидировали два канала поставки мигрантов, образованные молдавскими и румынскими гражданами. Противодействие ТЛ стало главной темой обсуждения ряда национальных и международных совещаний за этот период, одно из которых состоялось в Кишиневе в последних числах июня на тему «Безопасность и контроль границ». Ее участники обсуждали угрозы и вызовы транснационального трафика, методы противодействия этому явлению.

В мае 2006 года была опубликована информация Высшей судебной палаты Республики Молдова о результатах обобщения судебной практики по делам, связанным с трафиком людей, торговлей детьми, незаконным вывозом детей из страны и сутенерством.²⁰ Высшая судебная палата изучила практику применения законодательства по делам из этой категории, рассмотренным судебными инстанциями в 2004-2005 г.г., и отметила некоторое улучшение в разбирательстве дел, связанных с торговлей людьми. Так, можно отметить, что отдельные судебные инстанции адекватно рассмотрели дела из этой категории правонарушений, несмотря на трудности, возникающие на этапе доказательства этих нарушений. Отмечались случаи взимания в пользу пострадавших морального ущерба в размере до 10 тыс. лей на каждого пострадавшего. Вместе с тем, был выявлен и ряд недостатков и нарушений при рассмотрении дел такого порядка. В частности, судебные инстанции допускали:

- необоснованное оправдание лиц, совершивших правонарушение в виде трафика людей;
- открытое слушание дел, несмотря на необходимость защиты частной жизни пострадавшего в таких делах;
- неправомерное оправдание обвиняемых под предлогом добровольного согласия пострадавших на эксплуатацию, что не является причиной для изменения меры пресечения по фактам торговли людьми;
- неправильное изменение статьи с последующим приостановлением исполнения наказания путем амнистии;
- неправильная квалификация вербовки как попытку правонарушения, хотя вербовка представляет собой законченное правонарушение торговли живым товаром.

С точки зрения Высшей судебной палаты Республики Молдова, мотивом этих нарушений является недостаточное знание законодательства со стороны судей, небогатый судебный опыт в этой области и отсутствие разъяснений по ряду вопросов в отношении применения законодательства. С другой стороны, согласно Госдепартаменту США, упущения в рассмотрении уголовных дел по фактам торговли людьми связаны, скорее, с явлением коррупции в самой судебной системе.²¹ Нередко отмечаются факты коррупции среди работников органов правопорядка.

Сетка мониторинга 9. Противодействие торговле людьми

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|---|--|---|--|--|------------------------|---|
| Динамика торговли людьми (ТЛ) | <ul style="list-style-type: none"> Социально-экономическое положение (бедность, безработица, отсутствие возможностей устроиться на работу и пр.) | <ul style="list-style-type: none"> Отмечены некоторые тенденции обострения | <ul style="list-style-type: none"> Растет поток нелегальной миграции – субстрат ТЛ. По данным НБС число нелегальных мигрантов возросло до 400 тыс. человек. | <ul style="list-style-type: none"> Безответственность руководящих структур | <ul style="list-style-type: none"> Рост цен на товары первой необходимости, отсутствие средств к существованию, отсутствие хорошо оплачиваемых рабочих мест и пр. | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Международный Центр „La Strada; Центр МВД по противодействию ТЛ |
| | <ul style="list-style-type: none"> Насилие в семье | <ul style="list-style-type: none"> На довольно высоком уровне | <ul style="list-style-type: none"> Это ведет к увеличению к-ва жертв ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Бедность, безработица и пр. | <ul style="list-style-type: none"> Насилие в семье принимает очертания традиционного поведения | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Стойкость коррупции | <ul style="list-style-type: none"> Остается на высоком уровне (U.S. Department of State, "Trafficking in Persons" Report, 2006, part VI Country narratives. Moldova). | <ul style="list-style-type: none"> Ведет к усилению преступности, связанной с ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> В первом квартале 2006 года в РМ внедрен ряд программ по противодействию коррупции | <ul style="list-style-type: none"> Формы коррупции присутствуют практически во всех сферах общественной жизни | | |
| Законодательные рамки | <ul style="list-style-type: none"> Ратификация международных актов в области торговли людьми | <ul style="list-style-type: none"> 30.03.2006 Парламент РМ ратифицировал Конвенцию Совета Европы о противодействии ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Улучшились рамки международного взаимодействия в данной области | <ul style="list-style-type: none"> Усилия РМ по присоединению к ЕС | <ul style="list-style-type: none"> Ограниченный еще интерес властей к вопросам ТЛ | 1,5 | <ul style="list-style-type: none"> Международный Центр „La Strada; Центр МВД по противодействию ТЛ |
| | <ul style="list-style-type: none"> Разработка и принятие национальных законодательных рамок в этой области | <ul style="list-style-type: none"> Изменений не зафиксировано | <ul style="list-style-type: none"> Период довольно короткий для развития прогресса | <ul style="list-style-type: none"> Усилия РМ по присоединению к ЕС/ПД ЕС-РМ/ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие бюджетных средств | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Наличие Национального плана мер по противодействию ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Отмечен прогресс в работе специализированных структур | <ul style="list-style-type: none"> Правительство взяло на себя ответственность за противодействие ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Усилия РМ по присоединению к ЕС/ПД ЕС-РМ/ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие бюджетных средств | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Принятие положений, необходимых для надежного функционирования законодательства в этой области | <ul style="list-style-type: none"> МЗС разработало первый проект Положения о Центре поддержки и защиты жертв ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Будет упорядочен процесс помещения жертв ТЛ в специальные приюты, обеспечение им надлежащей помощи и защиты и т.д. | <ul style="list-style-type: none"> Усилия РМ по присоединению к ЕС/ПД ЕС-РМ/ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Несогласованность действий в этом плане | | |
| Согласование действий | <ul style="list-style-type: none"> Согласование на национальном уровне | <ul style="list-style-type: none"> Отмечены скромные достижения | <ul style="list-style-type: none"> Тем не менее, общественность лучше проинформирована через радио и ТВ | <ul style="list-style-type: none"> Общество более восприимчиво к ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие освобожденного персонала в Секретариате Национального комитета | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Международный Центр «La Strada» |
| | <ul style="list-style-type: none"> Согласование на местном уровне | <ul style="list-style-type: none"> Скромная эволюция | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> Население региона более инертно | <ul style="list-style-type: none"> Не работают районные комиссии по противодействию ТЛ | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Согласование текущих проблем | <ul style="list-style-type: none"> Скромная эволюция | <ul style="list-style-type: none"> Учет ТЛ трудно обеспечить в условиях отсутствия согласованности | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие единой системы учета | <ul style="list-style-type: none"> Не разработана система сотрудничества (Положение) | | |
| Предотвращение | <ul style="list-style-type: none"> Сенсбилизация и просвещение | <ul style="list-style-type: none"> Остается на том же уровне | <ul style="list-style-type: none"> Многие безразличны к этому явлению | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> Не приобрел систематического характера | 0 | <ul style="list-style-type: none"> Международный Центр «La Strada» |
| | <ul style="list-style-type: none"> Снижение уровня уязвимости | <ul style="list-style-type: none"> 09.02.2006 Парламент РМ принял Закон о равенстве шансов между женщинами и мужчинами | <ul style="list-style-type: none"> Закон направлен на устранение всех форм сексуальной дискриминации | <ul style="list-style-type: none"> Внедрение закона позволит впредь исключить один из факторов, благоприятствующих распространению ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Чрезмерно скромная медиатизация | | |
| Поддержка и защита пострадавших и свидетелей | <ul style="list-style-type: none"> Установление жертв ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> Изменений не отмечено | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие единой системы учета | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие согласованности | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие четких рекомендаций | | <ul style="list-style-type: none"> Международный Центр «La Strada»; Центр МВД по противодействию ТЛ |
| | <ul style="list-style-type: none"> Предоставление пакета услуг | <ul style="list-style-type: none"> Изменений не отмечено | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> Ограниченные средства не позволяют решить все проблемы | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Защита свидетелей | <ul style="list-style-type: none"> Изменений не отмечено | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> Ограниченные средства не позволяют решить все проблемы | | |

| | | | | | | | |
|--|---|---|--|--|---|-----|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Реинтеграция | <ul style="list-style-type: none"> • Изменений не отмечено | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Отверженность со стороны родственников | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие долгосрочных программ реинтеграции | 0 | |
| Расследование и привлечение трафикантов к суду | <ul style="list-style-type: none"> • Уголовное преследование нарушителей | <ul style="list-style-type: none"> • Обезврежен ряд группировок и лиц, причастных к ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> • СМИ более восприимчивы к медиатизации явления | <ul style="list-style-type: none"> • Низкая еще оперативность органов правопорядка | <ul style="list-style-type: none"> • Текучесть кадров в полиции | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Международный Центр «La Strada» |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Развитие международного сотрудничества | <ul style="list-style-type: none"> • МВД разработало проект соглашения о сотрудничестве с ОАЭ | <ul style="list-style-type: none"> • Решение вопроса о репатриации жертв ТЛ из ОАЭ | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Бюрократические препоны в ОАЭ | | |
| Информационный менеджмент и исследования | <ul style="list-style-type: none"> • Наличие данных о проблеме | <ul style="list-style-type: none"> • Остается на том же уровне | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие полновесной системы сбора данных | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие системы сбора данных и оценки ситуации | 0 | <ul style="list-style-type: none"> • Международный Центр «La Strada» |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Наличие данных о принятых мерах | <ul style="list-style-type: none"> • Остается на том же уровне | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Не организован пока сбор данных | | |
| Взаимодействие между правительственными структурами общественными организациями | <ul style="list-style-type: none"> • Заключение соглашений о сотрудничестве между НПО и госструктурами | <ul style="list-style-type: none"> • Остается на том же уровне | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Недостаточное развитие общественных организаций. Отсутствие традиций взаимодействия | 0 | <ul style="list-style-type: none"> • Международный Центр «La Strada»; • Центр МВД по противодействию ТЛ |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Взаимодействие в области практических действий | <ul style="list-style-type: none"> • НПО чаще приглашают к сотрудничеству | <ul style="list-style-type: none"> • Жертвы ТЛ более восприимчивы к сотрудничеству с органами полиции | <ul style="list-style-type: none"> • 29.12.2005 Парламент РМ принял Концепцию о партнерстве между Парламентом и гражданским обществом | <ul style="list-style-type: none"> • Разногласия в отношении целей деятельности ONG и органов полиции | | |
| Мобилизация ресурсов | <ul style="list-style-type: none"> • Мобилизация ресурсов | <ul style="list-style-type: none"> • Не выделяется средств из госбюджета на предотвращение ТЛ и поддержку жертв ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> • В результате государство меньше интересуется ТЛ | <ul style="list-style-type: none"> • Недостаточная материальная и финансовая помощь | <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие финансовых средств | - 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Международный Центр «La Strada» |

10. МЕНЕДЖМЕНТ МИГРАЦИИ

Оценки и мониторинг явления миграции

Прогресс в этой сфере в значительной степени затягивался институциональной неопределенностью, вызванной упразднением Национального бюро по миграции (НБМИ). Бюро было упразднено в соответствии с Законом №25-XVI от 16 февраля 2006 года, но передача его функций другим структурам не была упорядочена никаким официальным актом. В результате, реализация ряда пунктов, предусмотренных Планом действий ЕС-РМ, а также ряда проектов сотрудничества с международными отраслевыми организациями практически была заморожена.

И только 17.05.2006 года Постановлением Правительства №529 положение дел в этой области было в некотором роде прояснено. Так, полномочия бывшего НБМИ были возложены на МЭТ и МВД, а новую структуру предполагалось утвердить в конце июня (это не было сделано). Крайне важно, на наш взгляд, в процессе институциональных пертурбаций не проигнорировать и не растерять те крупницы положительного опыта, накопленного бывшим Бюро. При передаче различным министерствам функций, связанных с менеджментом миграции, важно сохранить возможность общего руководства и согласованность действий в сфере миграции. В этом плане намечено создать Консультативный совет по проблемам миграции – своего рода неформальный межведомственный форум по согласованию деятельности, включая мониторинг Плана действий. Из-за институциональных перестроек действия в этом направлении были отложены на август-сентябрь, когда МВД и МЭТ приступят к исполнению новых обязанностей на должном уровне.

Качественному мониторингу процессов миграции призвано способствовать и исследование «Миграция и ремитенции. Молдова-2006», которое подготовит MOM совместно с Asdi/SIDA. Это исследование будет посвящено приоритетно оценке тенденций и миграционных тенденций и ремитенций.

Присоединение отечественного законодательства к европейскому

Проект „Capacity Building for Developing Migration Management Procedures and Migration Policies in the Republic of Moldova”, поддерживаемый Asdi/SIDA и реализуемый MOM совместно с Правительством Республики Молдова, включает пункт по оценке сложившихся законодательных рамок и уровня развития и их приближения к европейским и международным стандартам. Деятельность в этом направлении будет возобновлена с момента завершения структурных трансформаций, связанных с упразднением НБМИ.

Кроме того, гармонизация законодательства в этой области потребует приоритетного отношения в ближайшее время к таким вопросам, как: визовая политика/ путешествия, резиденция (въезд/ выезд/ пребывание), упрощение режима трудоустройства граждан в третьих странах), объединение семей, арест/ высылка/ депортация/ экстрадиция), выдача граждан.

Адекватный менеджмент миграции

Прогресс в области профессиональной подготовки в рамках специализированных служб приостановлен – не в последнюю очередь из-за ситуации с реструктуризацией НБМИ.

Вместе с тем, следует отметить, что в июне 2006 года стартовал проект „Strengthening Migration Management in the Republics of Belarus and Moldova (MIGRABEL - MIGRAMOL)”, финансируемый Европейским союзом и правительством Финляндии и реализуемый MOM совместно с Министерством внутренних дел. Проект преследует укрепление возможностей Правительства Молдовы управлять потоками эмигрантов и контролировать их движение в/ через молдавскую территорию. Проект также предусматривает, в частности, реабилитацию и переоснащение Центра для арестованных эмигрантов.

Национальный план действий по миграционной политике и убежищу

Национальный план действий в области миграции и убежища в окончательном варианте принят Постановлением Правительства №448 от 27 апреля 2006 года, передан к исполнению

Министерству внутренних дел и Министерству экономики и торговли, ответственным за контроль исполнения назначен вице-премьер Валериан Кристи. Несмотря на это, в результате упразднения НБМИ работа по исполнению плана затягивается.

Визовая политика

В соответствии с Законом №151-XVI от 8 июня 2006 года Республика Молдова отменила визовый режим в отношении граждан стран Евросоюза, Соединенных Штатов Америки, Канады, Швейцарской Конфедерации и Японии. По мнению официального Кишинева, этот шаг способствует процессу европейской интеграции РМ. С другой стороны, власти надеются, что это решение облегчит диалог с Еврокомиссией на тему упрощения визового режима для молдавских граждан. Брюссель приветствовал решение молдавского Парламента, но шаги навстречу (упрощение визового режима) заставляют себя ждать: вопрос будет рассматриваться в ходе нескольких раундов встреч между экспертами Еврокомиссии и Республики Молдова.

Сетка мониторинга 10. Менеджмент миграции

| Показатели | Развитие во 2 кв. 2006 | Факторы воздействия | Фактическое влияние анализируемых событий | Обстоятельства, благоприятные для прогресса | Барьеры, препятствующие прогрессу | Оценка прогресса К2-06 | Источники, используемые при оценке |
|---|---|---|--|---|---|------------------------|---|
| Мониторинг, оценка и менеджмент миграции | <ul style="list-style-type: none"> Затягивание процесса передачи функций НБМИ Министерству экономики и торговли и Министерству внутренних дел | <ul style="list-style-type: none"> «Особые» институциональные интересы в рамках Правительства; | <ul style="list-style-type: none"> Неопределенность в процессе сотрудничества в области миграции; Отсутствие стратегического подхода в области миграции и убежища; | <ul style="list-style-type: none"> Окончательное выяснение структурных преобразований в результате упразднения НБМИ и передачи его функций МЭТ и МВД | <ul style="list-style-type: none"> Затягивание усилий по эффективному мониторингу и оценке явления миграции; | -1 | Еврокомиссия, Парламент Республики Молдова, МИДЕИ, MOM, Winrock |
| | <ul style="list-style-type: none"> Участие Республики Молдова в программе AENEAS; | <ul style="list-style-type: none"> Власти Республики Молдова, Еврокомиссия; | <ul style="list-style-type: none"> Укрепление возможностей в реализации политик в области миграции и убежища; | <ul style="list-style-type: none"> Активный интерес со стороны Еврокомиссии и различных субъектов в Республике Молдова; | | | |
| Приведение законодательства в области миграции к нормам Европейского Союза | <ul style="list-style-type: none"> Затягивание процесса передачи функций НБМИ Министерству экономики и торговли и Министерству внутренних дел; | <ul style="list-style-type: none"> «Особые» институциональные интересы в рамках Правительства; | <ul style="list-style-type: none"> Замедление темпов внедрения Проекта „Capacity Building for Developing Migration Management Procedures and Migration Policies in the Republic of Moldova” | <ul style="list-style-type: none"> Окончательное выяснение структурных преобразований в результате упразднения НБМИ и передачи его функций МЭТ и МВД | | 0 | Те же, за исключением MOM и Winrock |
| | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие прогресса в заключении соглашений о выдаче граждан с государствами ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> Власти Республики Молдова и соответствующие государства; | <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие прогресса в менеджменте эмиграции в странах Евросоюза; | <ul style="list-style-type: none"> Те же | | | |

О ПРОЕКТЕ И ОРГАНИЗАЦИЯХ

Этот отчет опубликован в рамках проекта «План действий Республика Молдова – Европейский союз: документ, доступный общественности». Проект внедряется 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 насколько 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 продолжения 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 Демократии Участия ADEPT – независимая неправительственная 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 является 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.