

№ 2 (6)

2010

ПРАВЛЕНИЕ
и Демократия

информационно-аналитический журнал

ISSN 1857-3932

Журнал подготовлен Ассоциацией ADEPT
при финансовой поддержке Фонда Сорос-Молдова

Координатор: *Елена Прохницки*

Выпуск подготовили: *Игорь Боцан, Елена Прохницки, Корнелиу Гурин, Валериу Прохницки*

Редактор: *Лариса Носаченко*

Обложка: *Михай Бачински*

Графика: *Александр Димитров*

Подготовка к печати: *Издательство ARC*

Мнения, выраженные в публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующей организации

© ADEPT, 2010. Все права защищены

Ассоциация ADEPT

Кишинев, MD-2012, Республика Молдова

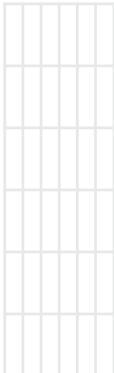
ул. В. Александри, 97

Тел.: (373 22) 210422, 213494, тел./факс: (373 22) 212992

E-mail: adept@e-democracy.md

Web: www.e-democracy.md

Отпечатано в Полиграфкомбинате. Заказ № 01017



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Программа европейской интеграции Республики Молдова на 2009–2010 годы: достижения и недостатки	
1. Политический диалог между Европейским союзом и Республикой Молдова	7
2. Демократические институты	8
3. Консолидация административного потенциала	9
4. Приднестровское урегулирование: между стагнацией и новым подходом	10
5. Юстиция	10
6. Экономическое развитие и реформы	11
7. Социальное развитие и реформы	12
8. Международная торговля	14
9. Бизнес-климат	15
Пересмотр перспектив Республики Молдова	
1. Ходатайство о внешней помощи на основании последовательного документа	17
2. Эффективное правление — высшая цель программы	18
3. Экономическое возрождение	19
4. Развитие человеческого капитала	20
Финансовая помощь ЕС для Республики Молдова и возможности финансирования для местных публичных властей	
1. Объём и сферы помощи	22
2. Инструменты помощи Европейского союза	24
3. Особенности финансирования местной публичной администрации Европейским союзом	25
<i>Общие проблемы, с которыми сталкиваются местные власти</i>	25
<i>Особенности финансирования местной публичной администрации в рамках Совместной операционной программы Румыния–Украина–Молдова на 2007–2013 годы</i>	26
<i>Как можно получить дополнительную информацию</i>	31

Совершенствование избирательного законодательства	32
1. Необходимость и значимость гармонизации с международными стандартами	33
2. Внешние рекомендации и их выполнение	34
3. Перспективы развития избирательной законодательной базы	35
Голосование за рубежом: международный опыт, преимущества, недостатки и... «цена вопроса»	38
1. Голосование молдавских граждан за рубежом	39
2. Международный опыт в области голосования граждан, находящихся за пределами своей страны	41
3. Международный опыт открытия дополнительных участков для голосования за рубежом	42
4. Преимущества/недостатки и финансирование прямого голосования на дополнительных участках	46

Введение

Более года назад, в сентябре 2009 года четыре политических формирования – АНМ, ДПМ, ЛП и ЛДПМ – сформировали Альянс за европейскую интеграцию (АЕИ), который пришел к власти с обещанием возродить процесс реформирования страны и приблизить Республику Молдова к Европейскому союзу. Вопреки ожиданиям, период правления АЕИ продолжался менее четырех лет, Альянс попал в институциональный тупик на пути избрания главы государства. Между тем по результатам года работы АЕИ уже можно подвести некоторые итоги и сказать, насколько удачно были проведены реформы и насколько страна приблизилась к ЕС. После политических событий 2009 года Республике Молдова удалось перестроить свою внешнюю политику, возобновить политический диалог с Европейским союзом и добиться существенной финансовой поддержки от западных партнеров. И всё же серьезные успехи молдавской дипломатии, достигнутые после сентября 2009 года, не всегда сопровождались столь же значимыми результатами на внутреннем уровне. Альянсу не удалось в полной мере использовать внутренний и внешний политический капитал, в том числе из-за многочисленных внутренних разногласий, которые объясняются разнородным характером четырех политических партий. Кроме того, часть энергии Альянса, которая должна была направляться на решение проблем социального и экономического характера, была растрчена на неудавшуюся, как показал конституционный референдум 5 сентября 2010 года, попытку устранить институциональный блок, связанный с повторными провалами в избрании главы государства.

Спустя год после восстановления политического диалога с Европейским союзом настоящий номер журнала *Правление и Демократия* представляет ретроспективный анализ Программы европейской интеграции на 2009-2010 годы, в котором подчеркиваются основные результаты, прогресс и неудачи Республики Молдова на ее европейском пути. В частности, анализируются следующие сферы: политический диалог и демократические институты, реформа публичной администрации и юстиции, приднестровское урегулирование, бизнес-климат, международная торговля, экономические и социальные реформы. Вместе с тем особое внимание уделяется стратегическому документу „Rethink Moldova“ («Возрождаем

Молдову»), который определяет приоритеты развития Республики Молдова на 2011-2013 годы. Программа внутренних реформ, включённая в данный документ, уже получила согласие партнёров по развитию и международных доноров Молдовы, которые намерены предоставить Республике Молдова финансовую поддержку для внедрения означенного документа в объёме 1,9 млрд евро.

Другой темой, детально рассматриваемой в данном выпуске, является финансовая помощь Европейского союза, выделенная Республике Молдова с 1991 года. Статья содержит сведения об основных инструментах финансовой помощи ЕС для Молдовы. Поскольку число проектов местных публичных властей, финансируемых из европейских фондов, остаётся небольшим, в статье рассматриваются основные проблемы, с которыми сталкивается местная публичная администрация при получении доступа к европейским фондам. Там же предложены решения для преодоления этих проблем. Кроме того, описывается одна из заманчивых возможностей финансирования Европейским союзом, которой могут воспользоваться местные публичные власти Республики Молдова — Совместная операционная программа Румыния–Украина–Республика Молдова, рассчитанная на 2007-2013 годы.

Поскольку проблема обеспечения права голоса для граждан, находящихся за пределами страны, стала после событий 2009 года неотложной для проведения парламентских выборов, соответствующий вопрос включён в программу диалога Европейский союз–Республика Молдова в области прав человека. В настоящей публикации мы представляем вниманию читателей две статьи, посвящённые голосованию за рубежом. В первой статье дан анализ основных проблем избирательного законодательства, некоторые из них уже были решены после внесения изменений в Кодекс о выборах в июне 2010 года, в то время как остальные проблемы пока ждут своего решения. Вторая статья посвящена ретроспективному анализу голосования молдавских граждан за рубежом, в ней рассказывается о международном опыте голосования за рубежом и, в частности, о голосовании на дополнительных участках. Также рассмотрены преимущества, недостатки и стоимость прямого голосования на дополнительных избирательных участках.

ПРОГРАММА ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА НА 2009–2010 ГОДЫ: ДОСТИЖЕНИЯ И НЕДОСТАТКИ

Елена Прохницки, Корнелиу Гурин, Игорь Боцан, Валериу Прохницки

1. Политический диалог между Европейским союзом и Республикой Молдова

Период избирательной кампании в 2009 году привел к стагнации политического диалога между Республикой Молдова и Европейским союзом. События после выборов, сопровождаемые грубыми нарушениями прав человека, а также решение коммунистических властей о введении визового режима с Румынией, страной-членом ЕС, вернули Республику Молдова в сферу внимания структур Европейского союза. Преобразование Молдовы в зону нестабильности на восточной европейской границе побудило ЕС сделать первый шаг к восстановлению политического диалога с Молдовой для нормализации политической ситуации в стране.

15 июня 2009 года, в ходе заседания в Люксембурге Совета по общим дела и внешним отношениям (CAGRE), Европейский союз утвердил мандат на переговоры по новому Соглашению между Молдовой и ЕС. В этом документе ЕС подтверждает свою твердую приверженность дальнейшему укреплению отношений с Республикой Молдова. Однако возобновление политического диалога и инициирование переговоров по новому Соглашению РМ–ЕС должны произойти только при реализации ряда условий, изложенных в резолюции CAGRE «Заклучения по Республике Молдова». В ряду этих условий — требование равного отношения ко всем гражданам Европейского союза в вопросах визовой политики, соблюдение принципа добрососедских отношений, а также рекомендация отмены визового режима, введенного в отношении румынских граждан. «Мы требуем прозрачного, равного и эффективного расследования злоупотреблений, имевших место 7 апреля 2009 года. В процесс расследования следовало бы включить как экспертов, так и представителей оппозиции», — указывается в цитируемом документе.

«Совет отслеживает ситуацию в Молдове, и мы видим необходимость в конструктивном политическом диалоге. Мы также обеспокоены ухудшением состояния дел в области свободы выражения и свободы СМИ в Молдове. Республика должна обеспечить равный доступ всем политическим формированиям на публичные телеканалы и радиостанции, а также в равной мере выдавать лицензии, не оказывать давление на независимые СМИ, гражданское общество и политические партии», — говорится в выводах CAGRE.

Ещё одним условием Совета явилось пожелание обеспечить честное и свободное проведение парламентских выборов 29 июля 2009 года в тесном сотрудничестве с ОБСЕ и СЕ.

Новое правительство, утвержденное в сентябре 2009 года правящим Альянсом за европейскую интеграцию, провозгласило своим основным приоритетом европейскую интеграцию Республики Молдова и, в соответствии с условиями ЕС, отменило визовый режим с Румынией, а в скором времени была учреждена и Следственная комиссия по выяснению причин и последствий событий, произошедших после выборов 5 апреля 2009 года. Эти политические решения, поддерживаемые, с одной стороны, рядом реформаторских мер правительства в экономической сфере, а с другой стороны — активной дипломатической кампанией Министерства иностранных дел и европейской интеграции в государствах ЕС, укрепили имидж Республики Молдова в европейских структурах и позволили не только возобновить молдавско-европейский политический диалог, но и активизировать его. Как результат — в январе 2010 года дан старт переговорам по новому двустороннему политическому соглашению, которые идут быстрыми темпами. В марте 2010 года партнеры по развитию, в том числе Европейский союз, выделили Республике Молдова финансовую помощь в объеме около двух миллиардов евро в виде грантов и льготных кредитов для восстановления экономики страны, а в июне 2010 года инициирован диалог по либерализации визового режима. Успехи, достигнутые в рамках молдавско-европейского политического диалога за последний год, продемонстрировали, что даже несмотря на некоторые моменты политической напряженности внутри Альянса за европейскую интеграцию, затягивание процедуры роспуска парламента и неясности вокруг реализации конституционной реформы, правящей коалиции удалось воспользоваться и подтвердить доверие, оказанное Европейским союзом. Вместе с тем оперативность, с какой ведутся переговоры по новому Соглашению об ассоциировании, на фоне переориентирования Украины на Российскую Федерацию, делают Республику Молдова лидером процесса европейской интеграции в «Восточном партнерстве».

2. Демократические институты

Постоянно пребывая в сфере внимания гражданского общества, ситуация вокруг демократических институтов не претерпела существенных изменений. По сравнению с 2009 годом, проблемы, накопившиеся в этой сфере, требуют последовательных и долгосрочных действий. В частности, несмотря на инициирование в январе 2010 года процесса реформирования Министерства внутренних дел, наблюдаются случаи применения пыток и жестокого обращения со стороны представителей органов полиции и сотрудников пенитенциарных учреждений. В немногочисленных случаях привлечения к ответственности бывших, как правило, полицейских за применение ими пыток мера пресечения и последующего наказания зачастую несопоставимы с тяжестью деяния. Не произошло существенных изменений условий содержания заключенных. За исключением единичных случаев применения мер по улучшению условий содержания для некоторых категорий заключенных (несовершеннолетних и женщин), осужденные отбывают наказание в переполненных камерах, в неприемлемых условиях антисанитарии и отсутствии продуманной организации труда.

Неизменной остается ситуация и в плане соблюдения прав человека. Хотя на правовом уровне наблюдаются позитивные тенденции (в их числе принятие целого ряда мер и действий, ратификация закона «О борьбе с насилием в семье» и др.), их явно недостаточно, и на практике эти тенденции слабо ощутимы. Объяснение заключается в отсутствии финансовых средств, которые могли бы обеспечить эффективное внедрение мер в рамках правового поля, а также в недостаточном внимании к данной проблеме на фоне экономического кризиса, который переживает Республика Молдова.

Определенные изменения были всё же зарегистрированы на законодательном уровне. В частности, созданы законодательные предпосылки для улучшения деятельности демократических институтов и обеспечения прав человека. Основным достижением стало изменение Кодекса о выборах и внесение в него дополнений в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии. Внесенные поправки призваны повысить качество и обеспечить

большую корректность будущих избирательных процессов. И всё же дополненный Кодекс о выборах содержит отдельные недостатки, которые сказались на итогах конституционно-го референдума, проведенного 5 сентября 2010 года.

Среди других достижений следует отметить создание законодательной базы для обеспечения свободы религии и свободы религиозного объединения. Последнее позволило прекратить процедуру мониторинга Республики Молдова Парламентской ассамблеей Совета Европы по вопросу обеспечения свободы религии, начатую в 1996 году.

Другим положительным моментом является возрождение диалога между гражданским обществом и властями посредством восстановления Национального совета по участию. Между тем, потенциал данного диалога пока не освоен в полной мере и, к сожалению, ещё наблюдаются случаи формального сотрудничества.

Некоторые позитивные изменения произошли и в законодательной базе в сфере средств массовой информации. Так, 24 апреля 2010 года принят закон «О свободе выражения», внесены изменения в Кодекс телевидения и радио. Последние позволили разблокировать деятельность Наблюдательного совета национальной общественной телерадиокомпании «Телерадио–Молдова». После возобновления деятельности Наблюдательного совета компания «Телерадио–Молдова» сменила руководство, которое инициировало новый процесс внутреннего реформирования компании.

3. Консолидация административного потенциала

Реформа центральной публичной администрации (ЦПА) внедряется с опозданием. Реорганизации и перемены, обусловленные политическими переменами, привели к приостановке внедрения соответствующей реформы в ряде областей. Так, не был разработан и внедрён новый план по реализации реформы ЦПА. Преобразования в ЦПА обусловили реорганизации по вертикали, до уровня представительства на местах. Назначение и вступление в должность руководящих работников было затянуто, что обусловлено также критериями политического распределения.

В области реформы местной публичной администрации (МПА) ситуация остаётся по большей части прежней: нет ясных выработанных стратегий в данной сфере, органы МПА преимущественно работают за свой счёт, а на местном уровне нет достаточных ресурсов (кадровых, технических, финансовых) для обеспечения административных возможностей высокого уровня.

Пока что недостаточно ощутим результат прозрачности в процессе принятия решений и публичных консультаций, несмотря на законодательные и нормативные изменения, а также ведомственные регулирующие положения в соответствующей сфере. Остаются неэффективными и механизмы, по-прежнему наблюдается слабый интерес организаций гражданского общества, средств массовой информации, граждан, а потенциал экспертизы относительно скромнен.

В 2009 году улучшилась позиция Республики Молдова в рейтинге по индексу восприятия коррупции (ИВК). Однако подобная ситуация наблюдалась и ранее, накануне или во время выборов, тогда как затем фиксировался регресс. Можно назвать несколько факторов, которые определяют незначительный эффект борьбы с коррупцией:

- несовершенство законодательной базы и возможность обхода законодательства;
- отношение правоохранительных органов (недостаточный уровень сотрудничества, низкое качество уголовно-процессуального производства, формальное отношение, злоупотребления);
- общая культура общества, приведшая к попустительству.

Однако главным фактором, который может способствовать успеху в борьбе с коррупцией, остаётся проявленная и ясно доказанная политическая воля.

В этой связи показательными выглядят заключения, где из 10-ти приоритетных мер раздела «Укрепление национальной системы целостности и борьбы с коррупцией» частич-

но реализованы всего три пункта: изменение нынешней законодательно-нормативной и институциональной базы для снижения возможностей для коррупции; сокращение бюрократического давления на бизнес с целью сокращения пространства для коррупции; обеспечение прозрачности публичных закупок, конкуренции и борьба с нечестной конкуренцией в области публичных закупок. Всё же все эти меры половинчатые и явно недостаточны.

4. Приднестровское урегулирование: между стагнацией и новым подходом

В первой половине 2010 года, после стагнации 2009 года, усилия по урегулированию приднестровского конфликта пережили определённое оживление. После прихода к власти 25 сентября 2009 года Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ) правящая коалиция решила ликвидировать Министерство реинтеграции. Ответственным за приднестровское урегулирование в правительстве АЕИ стал вице-премьер Виктор Осипов. Приднестровские власти отметили, что ликвидация Министерства реинтеграции не имеет никакого значения, поскольку они никогда не сотрудничали с этим министерством. Контакты между двумя сторонами конфликта всегда велись на уровне представителей Республики Молдова и Приднестровья.

Смена политической власти в Республике Молдова предполагала новый потенциал для оригинальных решений. В качестве мер по укреплению доверия граждан с левобережья Днестра были определены меры по преодолению существующих проблем. Эти меры планировались как прелюдия к механизмам воссоединения страны. В данной связи процесс стабилизации и восстановления экономики Республики Молдова сопровождался интенсивной внешней работой по включению приднестровского вопроса в процесс перезагрузки отношений между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки, а также отношений между Российской Федерацией и Европейским союзом. Процесс, вошедший в политический лексикон как «перезагрузка», рассматривался в качестве важнейшего шанса по урегулированию приднестровского конфликта.

5. Юстиция

Ситуация в сфере юстиции находится в сфере постоянного внимания национальных властей, гражданского общества и средств массовой информации, международных партнёров и европейских организаций. Улучшения в системе отмечаются во многих вопросах, однако их эффект остаётся довольно низким, слабо воспринимаемым обществом.

Хотя реформы в сфере юстиции были и остаются приоритетными вопросами во внутренней и внешней политике, внедряются они пока что не надлежащим и не систематическим образом.

Анализ внедрения раздела «Реформа юстиции», включённого в программу правления, свидетельствует о неблагоприятных тенденциях:

- по пункту *Реформирование системы судебного самоуправления и организации* не удалось реализовать ни одной приоритетной меры (из намеченных шести);
- по пункту *Реформирование системы администрирования и осуществления юстиции* удалось частично инициировать четыре из 12-ти запланированных приоритетных мер;
- по разделу *Реформирование прокуратуры* из трёх приоритетных мер удалось частично внедрить одну;
- по разделу *Реформирование процедурного законодательства* удалось частично внедрить две из четырёх запланированных мер;
- по разделу *Реформирование силовых структур государства* не удалось в полной мере реализовать ни одной из трёх запланированных мер.

Отметим в этом контексте, что из 37-ми общих задач, утверждённых в Плане действий по реализации Стратегии укрепления судебной системы на 2007–2010 годы (Постановле-

ние Парламента РМ № 174–XVI от 19.07.2007), до конца 2010 года не было реализовано (во всяком случае, о таковых неизвестно) примерно 30 из общего числа запланированных мер, абсолютное большинство которых намечалось выполнить ещё до конца 2009 года.

В плане приоритетов реформы юстиции заслуживают отдельного внимания со стороны политической власти прежние предложения в соответствующей сфере, которые недавно были вновь озвучены Высшим советом магистратуры (ВСМ) по запросу исполнительного органа о приоритетах в отношениях с Европейским союзом¹:

- создание коллегиального органа, который бы координировал реформы в области юстиции, реформы права в целом;
- изменение структуры судебных инстанций с целью реального обеспечения защиты основных прав человека в соответствии с требованиями Европейского суда по правам человека;
- гармонизация законодательства в области судебной организации, статуса судьи, ВСМ со стандартами европейского законодательства и требованиями Совета Европы;
- передача Департамента судебного администрирования от Министерства юстиции Высшему совету магистратуры;
- передача права управления выделяемыми бюджетными средствами каждому отдельному суду;
- создание надлежащих условий для нормальной деятельности каждого судьи (обеспечение отдельным кабинетом и достаточным количеством залов заседаний для обеспечения принципа торжественности процесса от имени закона; обеспечение судов необходимым числом судей, секретарей, консультантов, специалистов, аудио- и видеотехникой, администраторами компьютерных систем);
- установление согласно конституционной норме объёма необходимых средств, ежегодно выделяемых всей судебной системе Республики Молдова (не менее одного процента годового бюджета государства);
- создание института резервных судей;
- разработка разумных норм и рабочих задач для судьи;
- упрощение (оптимизация) процедур назначения судьи на должность.

6. Экономическое развитие и реформы

Политические перемены в 2009 году произошли на фоне глубочайшего за весь послевоенный период мирового финансового кризиса, который обернулся для Республики Молдова тяжёлым экономическим спадом. Падение экономики проявилось в сокращении объёма производства (-6,5%), снижении уровня занятости населения (-5,3%) и понижении доходов, поступающих в страну от работающих зарубежом граждан (-30%). Кризис ударил и по финансово-банковскому сектору, где показатели качества кредитных портфелей коммерческих банков достигли тревожного уровня. В итоге все эти нисходящие экономические тенденции сказались и на объёме бюджетных поступлений (-20% от планируемого в четвёртом квартале 2009 года), что угрожало тяжёлым долгосрочным бюджетным дефицитом (примерно 11% ВВП на 2009 год, если бы не были предприняты бюджетные изменения).

Неожиданным образом первый квартал 2010 года принёс экономические новости, которые превзошли самые оптимистичные ожидания как для мировой, так и для молдавской экономики. Национальная экономика в первом квартале выросла на 4,7%; конечное потребление населения также возросло, хотя и скромно (+2,7%). Более высокого показателя удалось достичь во втором квартале (+6,1%), такого показателя оказалось достаточно для возобновления функционирования экономических механизмов и стабилизации поступлений в бюджет; начали расти и денежные поступления от молдавских гастарбайтеров (+5%

¹ Постановление ВСМ № 268/18 от 08.06. 2010 г.

за первые пять месяцев года), процентные ставки по кредитам опустились на пять процентных пунктов в августе 2010 по отношению к августу 2009 года, а доля неблагоприятных банковских кредитов установилась на уровне 17%. В 2010 году произошли значимые изменения в налоговой политике, в числе которых повышение налогового сбора на благоустройство территории, налога на размещение торговых единиц, повышение акцизов на бензин, пиво, алкогольные напитки, табачные изделия, бижутерию и престижные дорогостоящие автомобили. Вследствие этого доходы публичного бюджета увеличились по сравнению с предыдущим годом. Рост стал возможен благодаря восстановлению внутреннего спроса (объём собранного НДС вырос на 15,5% за четыре месяца 2010 года по сравнению с соответствующим периодом прошлого года) и повышением акцизов на ряд категорий товаров (горючее, табачные изделия, косметическая продукция и др.). К середине 2010 года рост бюджетных доходов стал ещё более выраженным. Однако денежная и налоговая политика по-прежнему требуют осторожного подхода, а внешняя уязвимость Республики Молдова всё ещё остаётся высокой. В частности, угроза нового витка кризиса нависла над европейской экономикой, а, следовательно, сохраняется и в отношении экономики Молдовы, которая связана с европейской экспортом, эмиграционными процессами, инвестициями и официальной помощью для развития.

Более того, несмотря на тот факт, что новое правительство поставило амбициозную цель кардинально изменить модель экономического роста в стране, статистические данные свидетельствуют, что в действительности экономика возвращается к старой модели развития. В рамках этой модели поступающие доходы преимущественно потребляются, и лишь меньшая их часть приходится на инвестиции, миграция трудоспособного населения за пределы Молдовы подменяет внутреннюю занятость, денежные поступления из-за рубежа играют ключевую роль в финансировании внутреннего потребления, публичный сектор расширяется, а инфляция возвращается в привычные, так называемые «нормальные» рамки. Это говорит о том, что переход к новой модели (той модели, которую желает внедрить правительство; модели, основанной на инновациях, инвестициях и компетентности) будет непростым и нескорым. Переход к такой модели требует продолжения серии реформ, успешным проведением которых пока что похвастать не удаётся. Реформирования ожидают такие вопросы модернизации экономики, как кардинальное упрощение регулирования в сфере бизнеса; обеспечение эффективного функционирования агентств по регулированию рынка (в первую очередь — Национального агентства по защите конкуренции); эффективное реформирование юстиции; обеспечение прозрачности и экономической результативности при использовании публичных финансов, в том числе путем максимально возможного увеличения доли товаров, услуг и работ, закупаемых в рамках прозрачных и справедливых публичных тендеров; упрощение процедуры доступа к освоению природных ресурсов, одновременно с действенным повышением ответственности пользователей по вопросу ненадлежащего использования этих ресурсов.

7. Социальное развитие и реформы

1 декабря 2009 года правительство утвердило национальную Программу стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 годы. Одним из опорных пунктов программы является намерение правительства приложить усилия по предупреждению социальной эксклюзии и повышению эффективности процесса выделения средств социальной помощи для защиты социально уязвимых категорий населения в контексте острого экономического кризиса.

Однако положения программы предусматривают и менее популярные меры, в числе которых:

- «повышение ответственности работников и работодателей за минимизацию расходов на выплату пособия по временной нетрудоспособности в связи с общим за-

болеванием или производственными несчастными случаями путем изменения источника финансирования и размера пособия»;

- «расширение путей информирования и консультации населения о спросе и предложении рабочей силы, в том числе эмигрантов, вернувшихся в страну в результате потери рабочих мест за рубежом»;
- «изменение механизма предоставления пособия по безработице путем заинтересованности безработных в поиске рабочего места и трудоустройстве в целях эффективного использования наличных средств, в том числе путем уменьшения размера пособия по безработице на 15% после 3 месяцев получения и ещё на 15% на следующие 3 месяца».

В условиях финансового кризиса вопрос гигиены труда и безопасности на рабочем месте вернулись в перечень важных вопросов политической программы, поскольку многие руководители предприятий под тяжестью финансового бремени не в силах совладать с искушением сэкономить на производственной безопасности сотрудников. В ноябре 2009 года Республика Молдова ратифицировала Конвенцию № 187 Международной организации труда (МОТ) об основах, содействующих безопасности и гигиене труда. В данном международном документе изложена обновлённая перспектива, согласно которой «...правительства, работодатели и работники принимают активное участие в обеспечении безопасной и здоровой производственной среды посредством системы установленных прав, ответственности и обязанностей и когда принципам профилактики придаётся самый высокий приоритет».

Экономический кризис, однако, отрицательно сказывается на усилиях по гармонизации с международными профильными стандартами, поскольку внедрение положений Конвенции № 187 требует не только политической воли, но и подразумевает наличие финансовых ресурсов, в частности финансовых средств самого предприятия, для обеспечения требуемой гигиены труда и безопасности на рабочем месте.

В области социальной безопасности одной из важнейших перемен является ратификация 10 мая 2010 года Соглашения в области социального страхования между Республикой Молдова и Португальской Республикой, призванного защищать социальные и экономические права и интересы граждан Республики Молдова, которые временно работают в Португальской Республике и намерены вернуться в страну. Соглашение предполагает создание необходимых механизмов для защиты социально-экономических интересов соответствующих граждан, в частности в плане обеспечения надлежащей пенсии, учитывая два принципа, изложенные в Соглашении, а именно принцип пропорциональности и экспорта деятельности. Необходимо продолжение переговоров для подписания аналогичных соглашений с другими государствами, где работают граждане Республики Молдова, в частности с Италией, Францией, Испанией, Германией и др. Однако эти страны сталкиваются со всё более тяжёлыми проблемами финансовой стабильности национальных пенсионных систем. Поэтому не исключено, что в условиях финансового кризиса эти государства сдержаннее отнесутся к принятию международных положений, которые ещё больше подточат финансовую устойчивость национальных пенсионных систем. Это потребует от профильных министерств Республики Молдова тщательно продуманного координирования и высокого дипломатического мастерства.

С целью снижения уровня безработицы 23 марта 2010 года был утвержден Национальный план действий в области занятости населения на 2010 год. Этот план предусматривает достижение ряда конкретных результатов, в частности по созданию новых рабочих мест, перспектив трудоустройства в сельской местности и снижения регионального разрыва, улучшения информационной системы и статистики на рынке труда, а в частности — улучшения бизнес-среды посредством институциональной поддержки малых и средних предприятий. Вместе с тем остаётся приоритетом обеспечение более эффективных горизонтальных консультаций между разными агентствами и министерствами, а также более последовательный диалог с бизнес-ассоциациями, с тем чтобы их инвестиционные планы

и задачи увеличения/уменьшения числа рабочих мест нашли отражение и в национальном плане действий в области занятости населения.

29 декабря 2009 года правительство Республики Молдова утвердило Национальную программу по обеспечению гендерного равенства на 2010–2015 годы, которая предусматривает «всеобъемлющий подход к интегрированию принципа равенства между женщинами и мужчинами в программных документах всех областей и на всех уровнях принятия и выполнения решений. Целью данной Программы является обеспечение продвижения гендерного равенства в экономической, политической и социальной жизни, что составляет основу соблюдения фундаментальных прав человека всех граждан страны. Принятие данной Программы позволит повысить эффективность и направить финансовые ресурсы на реализацию отраслевой политики с точки зрения гендерного равенства, что положительно скажется на качестве жизни всех граждан».

Вместе с тем недостаток кадровых ресурсов и финансовых средств могут стать преградой на пути реализации предусмотренных Программой и разработанных в ней Планов действий. Более того, прогресс в данной сфере существенно замедлился из-за последствий экономического кризиса, ударивших по доходам населения и развитию и продвижению женского предпринимательства в Республике Молдова.

8. Международная торговля

Европейский союз остаётся основным торговым партнером Республики Молдова: в страны ЕС поступает более половины всего молдавского экспорта. Молдавские экспортеры достаточно динамично используют количественные квоты, предоставленные Европейским союзом. За первые пять месяцев нынешнего года квоты на поставки вин освоены на 65%, кукурузы — на 62%, ячменя — на 55%, пшеницы — на 48%. С географической точки зрения молдавский экспорт в целом достиг здорового уровня диверсификации, однако на уровне некоторых секторов зависимость от восточных рынков остаётся чрезмерно высокой. В особенности это касается алкогольных напитков. Хотя власти Республики Молдова предприняли ряд важных мер по повышению конкурентоспособности экспортной молдавской винодельческой продукции (отмена государственной торговой марки с февраля 2010 года) и либерализации экспорта вин наливом и винных дистиллятов, производители не предпринимают достаточных мер для диверсификации экспортных рынков и обеспечения безупречного качества своей продукции, что делает данный сектор и некоторые смежные сектора крайне уязвимыми к политическим пристрастиям и решениям российской администрации.

В декабре 2009 года Республика Молдова и Европейский союз подтвердили намерение создать зону свободной, углублённой и всеобъемлющей торговли. Переговоры планировались на вторую половину 2010 года, однако изменения на внутренней политической арене отсрочили начало соответствующих переговоров на поствыборный период. Следует отметить, что подобная зона свободной торговли может иметь динамические эффекты для молдавской экономики, в долгосрочной перспективе она будет стимулировать увеличение экспорта посредством прямых иностранных инвестиций, которые позволят наращивать производственные мощности и соблюдать стандарты качества. Вместе с тем будут существовать определённые экономические отрасли и сектора, которые, вероятно, понесут убытки в результате торговой открытости, поскольку не смогут подстроиться под более интенсивную конкуренцию. В этом контексте повышенное внимание правительства должно быть обращено на отдельные пункты, в числе которых:

- подготовка команды переговорщиков с точки зрения управленческого потенциала;
- разработка согласованной позиции между разными министерствами в области пересекающихся и отраслевых аспектов;
- диалог и согласование позиций с негосударственными задействованными сторонами (бизнес-ассоциациями, профсоюзами и др.), в том числе с целью смягчения возможных отрицательных отраслевых последствий.

Внутренние барьеры остаются основными преградами на пути развития торговых отношений с Европейским союзом. Последний отчёт Всемирного банка по торговой логистике ставит Молдову на 104-е место. Однако по отдельным важным показателям, таким как таможня, инфраструктура и компетенция в области логистики, Республика Молдова занимает более низкие места — 124-е, 123-е и 132-е соответственно.

Кроме того, одним из значимых пунктов, ограничивающих молдавский экспорт в Европейский союз, является соблюдение европейских стандартов качества и продовольственной безопасности. За последние 9 месяцев было утверждено несколько важных актов по гармонизации продовольственного законодательства в соответствии с европейскими стандартами. Так, был принят план гармонизации на 2010 год (преимущественно начало реализации соответствующих мер было запланировано на лето 2010 года, однако до сих пор остаётся неясным степень их выполнения). Вместе с тем в мае 2010 года были утверждены общие правила гигиены продовольственной продукции, приведенные в соответствие с европейским законодательством. Эти правила предусматривают, что основную ответственность за обеспечение продовольственной безопасности несут экономические агенты. Вместе с тем продовольственная безопасность должна поддерживаться и соблюдаться на всем протяжении цикла производства, начиная от сырья. Должны быть внедрены процедуры, основанные на принципах международной системы управления безопасностью пищевых продуктов — Hazard Analysis and Critical Control Point (НАССР), одновременно с внедрением лучших практик в области контроля качества продукции. Прогресс, связанный с принятием нормативных актов, должен быть дополнен прогрессом и на практике, если молдавские производители мясной продукции получают свободный доступ на европейский рынок.

Несмотря на принятые нормативные и законодательные акты, власти Республики Молдова должны направлять достаточный объём кадровых и финансовых ресурсов на их эффективное внедрение. Разрушение внутренних торговых барьеров должно стать приоритетом для нового руководства. Это барьеры административного и логистического характера, которые мешают как наращиванию экспорта, так и освобождению внутреннего рынка от монополий. Хотя правительство и предприняло ряд усилий в данном направлении, некоторые препятствия перед экспортёрами всё ещё сохранены. Среди них — ряд административных преград и запретов на импорт, таможенное администрирование (диктуемые/ориентировочные цены), распоряжения таможенной службы о способе растаможивания и др.

9. Бизнес-климат

Смена правительства в 2009 году привела к тому, что реформа регуляторных рамок в области бизнеса стала необходимой и в то же время достаточно лёгкой. Одним из базовых тематических документов стал разработанный План действий по устранению барьеров административного характера в бизнесе, принятый в ноябре 2009 года. Цель документа — устранить преграды на пути ведения бизнеса, демополизации импорта и экспорта, внедрения современных технологий отчётности. Некоторые меры, включённые в План, уже внедрены, а именно:

- пересмотр перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию;
- либерализация импорта мяса;
- либерализация экспорта алкогольных напитков.

Однако правительству следует предпринять ещё много шагов и внедрить целый ряд мер, призванных улучшить отечественный бизнес-климат, а также воздержаться от принятия популистских решений, особенно в предвыборный период, когда велик риск подобного искушения. Всё же события июля-сентября 2010 года демонстрируют, что правительство не может полностью отказаться от подобных решений. Примером популизма могут стать нарушающие право конкуренции меры на рынке хлебопекарного производства, благоприятствующие государственным производителям хлебулочных изделий.

Вместе с тем в некоторых сегментах внутреннего рынка сохранились монополии или олигополии, а получение лицензий и других документов на предпринимательскую деятельность осталось крайне бюрократизированным и требующим значительных временных и финансовых затрат. В этом контексте одним из приоритетов Министерства экономики Республики Молдова после утверждения нынешнего исполнительного органа стало устранение неконкурентоспособных аспектов в некоторых сегментах внутреннего рынка, поскольку они являются одной из важных причин достаточно высоких цен на товары широкого потребления. В этом контексте было утверждено правительственное постановление о мониторинге импортных торговых операций и всей цепочки ценообразования во внутренней торговле. Однако практический эффект постановления пока не ощущается. Утверждение данного постановления, а также тот факт, что его практические результаты запаздывают, ещё раз подчеркивает, насколько экстренным является реформирование Национального агентства по защите конкуренции и его трансформация в структуру, регулирующую и оказывающую поддержку в обеспечении конкуренции.

С целью улучшения правовой базы, регулирующей процесс создания и функционирования промышленных парков, Министерство экономики разработало проект нового закона «О промышленных парках», который утверждён правительством в июле 2010 года. Данный документ призван формировать благоприятные условия для социально-экономического развития путём создания и развития промышленных парков, главной задачей которых, как планируется, станет: привлечение отечественных и иностранных инвестиций, формирование конкурентоспособных отраслей индустрии на основе современных и инновационных технологий; развитие сектора малых и средних предприятий; создание новых рабочих мест. Планируется, что промышленные парки, благодаря данному документу, получат соответствующую техническую и производственную инфраструктуру. Данный закон предусматривает создание таковых на базе активов как государственной, так и частной собственности, предоставляет ряд льгот администраторам и резидентам парка.

Вместе с тем ясно, что соответствующий закон не может восполнить ни отсутствие инициативы и местного опыта в области создания промышленных парков, ни отсутствие лидерства и продвижения со стороны соответствующих правительственных агентств.

Другой приоритетной областью деятельности для нового правительства стало развитие юридических рамок, благоприятных для функционирования публично-частного партнёрства, в июле 2010 года данный пакет законов был принят Парламентом. Эти модели внедрения инвестиционных проектов и проектов по оказанию публичных услуг целесообразны для Республики Молдова, где остро стоит вопрос пересмотра масштабов публично-частного сектора. В этой связи Министерство экономики выработало законопроект об изменении некоторых законодательных актов, призванный обеспечить институционализацию новой концепции публично-частного партнёрства. Одним из важнейших предложений стало дополнение в закон «О концессиях», которые коснулись процедуры разрешения создания публично-частных партнёрств посредством договоров о концессии. Столь же важным является и изменение закона «О публичной собственности административно-территориальных единиц», который должен позволить частным компаниям получать право собственности при выполнении проектов в рамках публично-частных партнёрств. Другими важными изменениями, направленными на стимулирование публично-частных партнёрств, являются следующие законодательные акты: закон «Об инвестициях в предпринимательскую деятельность», где предлагается признавать и защищать инвестиции, осуществляемые на базе публично-частных партнёрств; закон «О публичных закупках», который позволит выполнять некоторые формы публично-частного партнёрства, оговорённые законодательством, но в настоящее время не выполняемые. Проблемными областями остаются регулирование платёжных механизмов, бухгалтерский учёт и налоговая отчётность в рамках публично-частных партнёрств.

ПЕРЕСМОТР ПЕРСПЕКТИВ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Игорь Боцан

17

1. Ходатайство о внешней помощи на основании последовательного документа

24 марта 2010 года в Брюсселе прошло заседание Консультативной группы под эгидой Форума «Партнерство для Молдовы», на котором сопредседательствовали Европейская комиссия и Всемирный банк. В форуме приняли участие 42 структуры и организации, которые сотрудничают с Республикой Молдова на двустороннем и многостороннем уровнях. В ходе мероприятия премьер-министр Республики Молдова Влад Филат представил программу приоритетов развития страны, озаглавленную как «Возрождение Молдовы» («Rethink Moldova»).

В своём выступлении премьер-министр подчеркнул, что возрождение Молдовы — это не только экономическое восстановление страны, но и возобновление внешнеполитического диалога. Владимир Филат отметил, что у возглавляемого им правительства есть чёткое и реалистичное видение, которое обеспечит становление и развитие Молдовы в демократическое государство, основанное на верховенстве закона, функциональной рыночной экономике, которое может и будет стремиться получить статус члена Евросоюза. Премьер отметил, что проект «Возрождение Молдовы» служит дорожной картой для претворения в жизнь видения правительства на благо граждан республики, подчеркнув, что наша страна нуждается в содействии партнеров. По словам Владимира Филата, «...программа реформ молдавского правительства зиждется на трёх столпах — ответственное управление, экономическое восстановление, кадровый капитал». «У нас амбициозная и в то же время реалистичная программа», — подытожил глава правительства Республики Молдова.

Программу приоритетов поддержали участники форума, которые отметили, что она свидетельствует о том, что европейская интеграция — стратегический приоритет для Республики Молдова, а усилия молдавского правительства заслуживают дальнейшей поддержки. В результате было решено, что Республике Молдова будет выделено 1,9 миллиарда евро в течение 2011–2013 годов, половина этой суммы будет предоставлена в форме грантов, а вторая половина — в форме кредитов на льготных условиях. Фактически соответствующая программа является переформулированным изложением взгляда правительства Республики Молдова на реализацию своих приоритетов реформирования, основанного на пяти основополагающих аспектах — европейская интеграция, экономическое восстановление, верховенство закона, административная децентрализация и реинтеграция страны.

В основу программы «Возрождение Молдовы» («Rethink Moldova») легли принятые ранее документы стратегического планирования, куда вошли: Программа стабилизации и

экономического возрождения; Национальная стратегия развития; План действий «Европейский союз–Республика Молдова»; программа «Восточное партнёрство»; Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Республикой Молдова и Европейским союзом. В рамках программы «Возрождение Молдовы» прозвучало, как отмечено выше, основанное на хорошо разработанном и реалистичном документе обращение к партнёрам-донорам Республики Молдова за помощью для правительства.

Вместе с тем программа «Возрождение Молдовы», инициированная правительством Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ), берёт своё начало с Плана стабилизации и экономического возрождения, в котором предусмотрены такие первоочередные цели, как:

- стабилизация публичных финансов и оптимизация выделения ограниченных ресурсов в соответствии с приоритетами политики;
- стимулирование экономического восстановления посредством реформ рынка, доступа к кредитам и инвестициям в инфраструктуру;
- смягчение последствий экономического кризиса для самых уязвимых категорий населения.

Необходимо отметить, что, только получив первые результаты приложенных усилий по стабилизации, последовало обращение к внешним партнёрам.

2. Эффективное правление — высшая цель программы

«Возрождение Молдовы» должно опираться на создание эффективной, профессиональной, честной и прозрачной публичной администрации в соответствии с демократическими принципами, способной оказывать населению услуги с добавленной стоимостью. Для этого необходимо повысить качество и мотивацию публичных функционеров посредством внедрения новой системы оплаты труда для данной категории служащих. В этой связи программа «Возрождение Молдовы» предусматривает следующие инструменты:

- надбавки для функционеров высших категорий;
- электронную систему управления кадрами;
- внедрение нового закона об оплате труда на публичной службе. Одновременно планируется оптимизировать контроль над коррупцией посредством утверждения и внедрения новой антикоррупционной стратегии; унифицированной информационной системы Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией; проведения кампании по борьбе с коррупцией.

Реализация эффективного правления невозможна без налоговой и административной децентрализации. Для этой цели предусмотрены следующие инструменты:

- возвращение нынешней межбюджетной системы в Молдове в соответствии с возникшими нуждами и запросами местных властей;
- согласование и внедрение стратегии децентрализации образования и гармонизация функций с местным потенциалом;
- консолидация нынешней политики по обеспечению равенства в вопросах выделения средств и субсидий на национальном и региональном уровнях;
- консолидация усилий местных и субнациональных властей;
- расширение налоговой базы для органов местной публичной администрации и повышение бюджетной возможности учреждений;
- расширение публично-частных партнёрств на муниципальном уровне при установлении и сохранении публичных услуг и гармонизация существующих рамок с возможностями, представленными на местном и субнациональном уровнях.

Финансирование судебной системы и обеспечение её независимости — неотъемлемое условие для обеспечения соблюдения прав и свобод человека, а также для развития бизнеса и привлечения иностранных инвестиций. Исходя из этого, следует предпринять следующие меры:

- повысить объём финансирования судебной системы;
- ввести бюджетирование на основе результатов судебной системы;
- обеспечить передачу полномочий в вопросах предварительного заключения от Министерства внутренних дел Министерству юстиции;
- создать центры предварительного заключения;
- обеспечить надёжные и гуманные условия содержания заключённых.

В заключение подчеркнём, что для эффективного правления необходимо обеспечить постоянное развитие электронной составляющей с тем, чтобы повышались эффективность и качество оказания публичных услуг гражданам и бизнесу. В этой связи запланированы инструментами являются разработка институционализации унифицированной структуры правления и организация информационных технологий в публичном секторе; разработка механизма внедрения портала правительственных услуг посредством интеграции рабочих потоков; снижение бремени отчётности для бизнеса посредством внедрения электронного вида отчётности; расширение оказания онлайн- и мобильных услуг для граждан и бизнеса.

3. Экономическое возрождение

Для экономического возрождения Республики Молдова после мирового финансово-экономического кризиса программа «Возрождение Молдовы» предусматривает меры по улучшению бизнес-среды посредством искоренения чрезмерной бюрократии и продвижения дерегулирования рынков, созданию единых окон, упрощению процедур в областях строительства, защиты инвесторов, быстрой регистрации и ликвидации бизнеса.

С целью стимулирования бизнеса в программе, помимо прочих, предусмотрены следующие инструменты:

- увеличение портфеля гарантий для новых компаний и малых и средних предприятий;
- преференциальное кредитование для содействия молодежи и женщинам;
- инициирование программы грантов софинансирования для возвращения мигрантов, готовых открыть собственное дело на родине;
- открытие бизнес-инкубаторов;
- продажа в лизинг оборудования для создания малых промышленных предприятий в сельской местности;
- гранты софинансирования для внедрения сертификации согласно стандартам ISO;
- предоставление грантов софинансирования для планов реструктуризации и маркетинга, исследований, экспортных планов и мероприятий;
- введение бюджетирования, основанного на программах для развития бизнеса.

Для экономического возрождения планируется создавать промышленные парки, которые бы способствовали продвижению модели экономического роста, основанной на экспорте. Для этого предполагается упростить профильные законодательные рамки. Другая составляющая экономического возрождения, как планируется, должна основываться на развитии сельского хозяйства с высокой добавленной стоимостью, что предполагает для начала проведение сельскохозяйственной переписи, вслед за чем последуют следующие меры:

- обеспечение свободного доступа фермеров к рынкам, как местным, так и экспортным;
- оснащение лабораторий;
- восстановление оросительных систем;
- доступ фермеров к кредитам;
- либерализация земельных сделок;

- разработка и внедрение систем менеджмента данных;
- продвижение исследований в области сельского хозяйства.

В данном контексте крайне важно обеспечить сбалансированный экономический рост в регионах посредством бюджетных отчислений в Национальный фонд регионального развития и создания мощностей Агентства регионального развития.

Экономическое возрождение невозможно представить без инвестиций в инфраструктуру, в частности для улучшения качества дорог. Для решения данной задачи должны быть внедрены следующие инструменты:

- изменение закона о дорожном фонде;
- публичные инвестиции в ремонт и содержание дорожных путей;
- публично-частное партнерство для восстановления дорог;
- восстановление основных городских дорожных магистралей.

В то же время задачей особой важности остаётся улучшение инфраструктуры в сфере водоснабжения и канализации. В частности, необходима модернизация сельских зон посредством проектов местной инфраструктуры, сбора мусора, канализации и благоустройства школ, больниц и других объектов общественного назначения.

Со стратегической точки зрения, экономическое возрождение Республики Молдова должно учитывать и развитие энергетической инфраструктуры. В этой сфере используемые инструменты должны быть следующими:

- реструктурирование всего энергетического сектора;
- модернизация производственного оборудования и энергораспределительной сети;
- расширение генерирующих мощностей ТЭЦев;
- создание подключений к международным сетям газификации;
- реструктурирование теплоэнергетического сектора;
- внедрение программы теплового восстановления зданий;
- создание Фонда энергетической эффективности и др.

В итоге экономическое восстановление должно учитывать и проектирование развития экономики в будущем посредством развития информационно-коммуникационных технологий (ИТК), построения общества, основанного на знаниях. В этой связи программа предусматривает:

- развитие последовательной и единой стратегии ИТК;
- улучшение конкуренции и консолидация регулирующих рамок в области телекоммуникаций;
- расширение программ развития навыков ИТК с помощью более сильных связей с частным сектором;
- развитие национальной оптоволоконной инфраструктуры для электронных коммуникаций;
- развитие сетей наземного цифрового телевидения;
- доступ населения к услугам интернета и др.

4. Развитие человеческого капитала

Какими бы ни были усилия властей по возрождению и развитию экономики посредством использования инструментов и техник эффективного управления, в любом случае — среди приоритетов первым будет развитие человеческого капитала. Важнейшая задача в этой связи касается модернизации образования, но не ранее достигнутой оптимизации сети школ и повышения эффективности публичных финансов для образования. Программа «Возрождение Молдовы» предусматривает в этом направлении внедрение реформы оптимизации школ на национальном уровне и улучшение условий преподавания. Кроме того, имеется в виду и развитие образования и профессионального формирования на основе спроса.

Развитие человеческого капитала предполагает и соответствие общественной системы здравоохранения международным стандартам. С этой целью программа предусматривает разработку и внедрение стандартов для услуг общественного здравоохранения в соответствии с европейскими рекомендациями, модернизацию диагностических и лабораторных услуг. Кроме того, предусматривается реформа больничного сектора и его гармонизация с европейскими стандартами, что предполагает:

- развитие амбулаторных учреждений и оптимизация больничной сети;
- восстановление больничных центров, в том числе их переоборудование надлежащей медицинской техникой, и др.

В заключение отметим, что развитие человеческого капитала требует внедрения системы направляемой социальной помощи посредством предоставления социальной поддержки в первую очередь наиболее нуждающимся. В этой связи в программе запланированы следующие инструменты:

- развитие институциональных возможностей по прогнозированию;
- развитие модели социальной инспекции для эффективного функционирования направленного механизма;
- развитие предоставления интегрированных социальных услуг, основанных на сообществах.

В этой связи предусмотрены, помимо прочего, защита граждан с ограниченными возможностями посредством утверждения и внедрения Национальной стратегии по социальной инклюзии людей с ограниченными возможностями; развитие услуг социальной реабилитации; создание информационной системы для учёта граждан с ограниченными возможностями.

ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ ЕС ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТЕЙ

Валериу Прохницки

1. Объём и сферы помощи

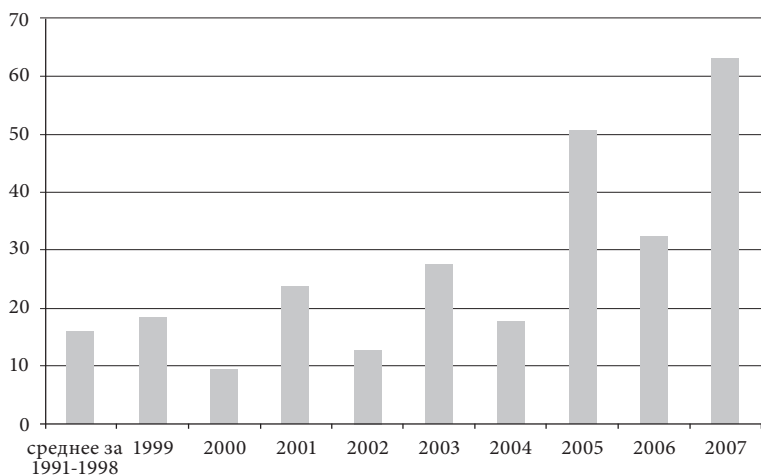
Сотруднические отношения между Европейским союзом и Республикой Молдова начаты в 1994 году с подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Однако в плане оказания финансовой помощи Европейский союз присутствует в Республике Молдова уже с 1991 года, когда совсем недавно сформированное молдавское правительство получило первую помощь от ЕС в рамках программы TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States).

За последние два десятилетия Республика Молдова получила объёмный пакет технических проектов и программ, финансируемых Европейским союзом. Они были ориентированы на ускорение экономических реформ, укрепление и поддержку бизнеса, борьбу с незаконным оборотом, институциональное развитие и другие области. Полученная помощь внесла существенный вклад в повышение операционных возможностей исполнительного органа и создала благоприятные предпосылки для запуска и внедрения первых экономических и политических реформ.

После расширения границ ЕС в 2007 году Республика Молдова стала прямым соседом европейского сообщества и стала пользоваться большим вниманием и поддержкой со стороны Европейского союза. В отношениях с Республикой Молдова и другими странами — новыми соседями Европейский союз очень заинтересован в обеспечении экономической, политической и социальной стабильности, чтобы быть уверенным, что на его границах находятся только дружественные государства. Именно эти стратегические задачи политической, экономической стабилизации и обеспечения безопасности европейских границ и побудили повысить объём помощи Европейского союза для Республики Молдова с 10 миллионов евро в 2003 году до свыше 63 миллионов евро в 2007 году. В целом за 1991–2007 годы Республика Молдова получила от ЕС финансовую помощь на сумму более 400 миллионов евро, и общая тенденция свидетельствует об увеличении соответствующей помощи (схема 1). На 2007–2010 годы запланирован общий объём помощи на сумму в 250 миллионов евро, а к 2013 года помощь вырастет ещё значительно. Самая большая часть помощи поступает в настоящее время посредством Инструмента Европейской политики соседства и ориентирована на финансирование отраслевых проектов, которые Европейский союз считает приоритетными, а именно в сфере прав человека, области судебной реформы, гармонизации законодательства, продвижения экспорта, привлечения инвестиций и др.

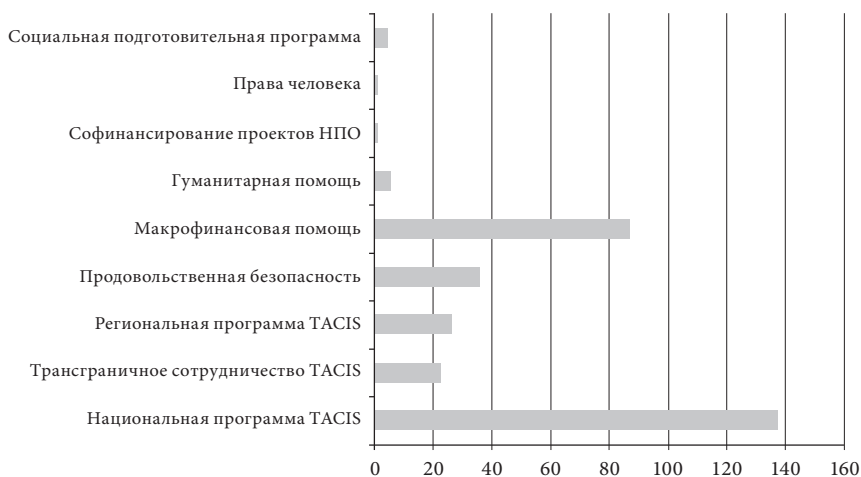
Наибольшая часть финансовой помощи, выделенной до настоящего времени Республике Молдова Европейским союзом, поступила через национальную и региональную программу TACIS (схема 2). Данная помощь основана преимущественно на проектах технической помощи, внедряемых консалтинговыми компаниями из Европейского союза, которые готовили публичных функционеров и оказывали консультации в разных областях. Программа TACIS продолжалась до 2006 года. В соответствии с региональной стратегией Европейского союза для Республики Молдова, в 2007–2013 годы помощь Европейского союза для нашей страны будет основываться на трёх важнейших областях: демократическое развитие и эффективное правление, регуляторная реформа и развитие административного потенциала, снижение бедности и экономический рост.

Схема 1. Объём финансовой помощи Европейского союза, выделенной Республике Молдова, миллионов евро



Источник: Делегация Европейского союза в Республике Молдова

Схема 2. Объём финансовой помощи Европейского союза, выделенной Республике Молдова, по типам программ, миллионов евро



Источник: Делегация Европейского союза в Республике Молдове

2. Инструменты помощи Европейского союза

С инициированием политики соседства в 2004 году были диверсифицированы и способы помощи, предоставляемой Республике Молдова. Европейская комиссия создала инструменты помощи и специализированные по областям деятельности программы. Ниже приведены самые значимые из них.

Предложения для проектов Twinning

Twinning служит в качестве основного инструмента Европейского союза в предоставлении необходимой помощи для формирования учреждений в странах-партнёрах. Twinning помогает странам-бенефициантам в развитии современной и эффективной администрации посредством укрепления институциональных структур, человеческих ресурсов и необходимых менеджерских навыков с целью внедрения европейских стандартов. На практике проекты twinning поддерживают формирование рамок работы для публичной администрации и наполовину публичных организаций из стран-бенефициантов посредством практического взаимодействия с их аналогами из государств-членов Европейского союза. Работая сообща, эти структуры готовят проекты, касающиеся переноса, дополнения и внедрения тех или иных особых частей европейских норм в стране-партнёре. Хотя в большинстве случаев приоритет оказывается проектам twinning между правительственными агентствами, запросы от местных властей не исключены.

ТАИЕХ — техническая помощь и обмен информацией

Данная программа предлагает административным органам Республики Молдова возможность пользоваться услугами краткосрочных миссий экспертов Европейского союза, семинарами и «круглыми столами», организуемыми в Молдове, ознакомительными визитами молдавских официальных лиц в аналогичные структуры стран-членов ЕС. Их темы должны быть связаны с внедрением и гармонизацией национального законодательства, следовательно, подобная программа не является столь подходящей для местных властей. Эти обмены информацией и технической помощью призваны достичь предельно ясную и реализуемую в краткосрочной перспективе институциональную цель.

Программа транснационального сотрудничества для Юго-Восточной Европы

Задача программы заключается в развитии транснациональных партнёрств в областях стратегической важности с целью улучшения процессов территориальной, экономической и социальной интеграции и содействия сплочённости, стабильности и конкурентоспособности региона. Проекты транснационального сотрудничества, поданные в рамках этой программы, должны следовать приоритетным задачам в соответствии с Лиссабонскими договоренностями: поддержка инноваций и предпринимательства, защита и улучшение окружающей среды, улучшение доступности и развитие транснационального взаимодействия в зонах с потенциалом. В рамках этой программы местные публичные власти могут получить помощь для реализации пилотных проектов либо для проведения исследований целесообразности, технико-экономических обоснований, тематических анализов, исследований прогнозов и тенденций и др.

Совместная операционная программа Румыния–Украина–Молдова на 2007–2013 годы

Программа ставит целью в контексте единой границы стимулировать потенциал развития приграничной зоны трёх государств, способствуя контактам между партнерами из двух или трёх стран, для улучшения социально-экономической ситуации и окружающей среды. Программа основана на трёх приоритетах: улучшение производительности и конкурентоспособности в приграничных зонах, окружающая среда и подготовка к чрезвычайным ситуациям, а также продвижение деятельности «от человека к человеку». Местные публичные и региональные власти Республики Молдова имеют возможность участвовать в данной программе, предлагая проекты с запросами о финансировании мер по улучшению экономической и социальной инфраструктуры, разработки по защите окружающей среды,

проведении семинаров, тренингов, конференций, продвижения туризма и др. Участие молдавских властей в соответствующей программе было до настоящего времени достаточно слабым.

Совместная операционная программа в бассейне Чёрного моря

Общей задачей программы является поддержка экономического и социального неослабного развития в регионе бассейна Чёрного моря, развития, основанного на крепких региональных партнёрствах и тесном сотрудничестве. Приоритеты программы сосредоточены на нуждах, совместно определяемых государствами-партнёрами, а результаты программы должны сказываться на трансграничной зоне. Посредством этой программы будут финансироваться мероприятия в областях продвижения экономической деятельности, защиты окружающей среды, проводиться семинары, курсы формирования, конференции, мастерские, создаваться сеть для продвижения туризма (туристических сетей) и др. Программа адресована в том числе местным публичным и региональным властям, которые могут запросить финансирование для проектов минимальной стоимостью 50.000 евро.

Программа соседства CADSES

Это вторая из тринадцати существующих программ соседства, в которых может участвовать Республика Молдова. Задача программы — полноценное оживление исторических городов с целью устойчивого полицентрического развития — HistUrban. Программа поддерживает проекты, которые создают возможности для модернизации и обновления местного транспорта и пограничной инфраструктуры в малом масштабе, работу в области проблем окружающей среды, поддержку местных малых и средних предприятий. Кроме того, предлагается возможность для продвижения туристического сектора и привлечения сообществ и общественности к возрождению интереса к культуре, истории и общим ценностям.

Проект поддержки гражданского общества в приднестровском регионе Республики Молдова

Проект предлагает гранты для организаций гражданского общества с целью решения нужд местных сообществ в приднестровском регионе с помощью поддержки доступа к основным экономическим и социальным услугам. В рамках проекта отбираются инициативы, поступающие от организаций и сообществ из приднестровского региона.

3. Особенности финансирования местной публичной администрации Европейским союзом

Общие проблемы, с которыми сталкиваются местные власти

Последняя волна расширения границ ЕС и статус страны-соседа европейского сообщества выдвинули для публичных властей Республики Молдова, в частности для местных властей, новые задачи и открыли новые возможности для финансирования. При финансовой помощи Европейского союза инициированы различные программы и проекты, в которых имеют возможность участвовать местные публичные власти. Финансовая помощь направлена преимущественно на инициативы, связанные с решением общих проблем в рамках программ соседства, таких как более чистая окружающая среда в трансграничном регионе, менеджмент отходов, водоснабжение и др.

Более пристальное внимание местной публичной администрации, по мнению Европейской комиссии, делает возможным рост человеческого капитала с помощью привлечения местных участников к дизайну и внедрению различных мер в стратегической и более согласованной манере. По мнению Европейской комиссии, местные публичные власти способны привнести дополнительную значимость в процессы развития своей способностью к мобилизации разных сторон для совместной деятельности, к повышению уровня сознательности общественности в разных проблемах сообщества, знанием местных нужд и экс-

пертизой стратегических областей, которые могут способствовать снижению бедности, и, не в последнюю очередь, прямым опытом в сфере местного развития.

Вместе с тем местные публичные власти сталкиваются с серьезными проблемами в области доступа к фондам, предоставляемым Европейским союзом. Первым и, вероятно, самым трудным является языковой барьер и очень ограниченные возможности диалога на уровне местных властей. За последние 3–4 года в районных или даже местных советах (в городах и муниципиях) были учреждены должности специалистов, ответственных за привлечение инвестиций и продвижение проектов. Однако навыки диалога этих специалистов в лучшем случае оставляют желать лучшего.

Другой серьёзной преградой является тот факт, что заявки, подаваемые в рамках программ, финансируемых Европейским союзом, как правило, очень сложные и заполнять их непросто. Работа над заявкой требует определённой менеджерской подготовки и очень хорошего понимания цикла проектов. За несколькими заметными исключениями подобные навыки отсутствуют у большинства специалистов, отвечающих за продвижение проектов. Соответствующие навыки, естественно, можно получить на основе практического опыта, но их следует включать в университетскую программу на факультетах публичного менеджмента.

Третья важная преграда заключается в том, что большинство программ, в рамках которых Европейский союз предоставляет финансовую помощь (особенно в рамках трансграничных программ), требует наличия жизнеспособных партнерских связей с местными публичными властями в Румынии и/или Украине. Будучи сосредоточенными на решении повседневных или неотложных проблем, молдавские местные власти чрезвычайно инертны в поиске партнёров или формировании устойчивых партнёрств. Решая подать заявку на одну из подобных трансграничных программ, молдавские власти пытаются поспешно сформировать целевое партнёрство. Но это не позволяет разработать надёжный проект, имеющий трансграничный эффект, который можно продемонстрировать. Другими словами, партнёрство и диалог с местными украинскими и румынскими властями должны быть скорее постоянными и основываться на стратегиях сотрудничества и совместной деятельности.

Последней серьёзной преградой, которую местные власти Республики Молдова зачастую не могут преодолеть, является тот факт, что европейские программы, как правило, требуют определённого финансового вложения со стороны соискателя. Чаще всего эти суммы не слишком велики, но и такие деньги не получается высвободить в местных бюджетах немедленно, как только возникают возможности финансирования. Более полноценная поддержка из резервного фонда, созданного на районном или национальном уровне, вероятно, была бы оптимальным решением для продвижения на финансирование крупных проектов, имеющих очевидный региональный эффект.

Особенности финансирования местной публичной администрации в рамках Совместной операционной программы Румыния–Украина–Молдова на 2007–2013 годы

Ниже мы приведём описание одной из самых интересных возможностей финансирования со стороны Европейского союза, к которой могут обратиться местные публичные власти Республики Молдова. Речь идёт о Совместной операционной программе Румыния–Украина–Республика Молдова, рассчитанной на 2007–2013 годы. Этот раздел основан на информации, заимствованной с официального сайта программы: <http://www.ro-ua-md.net>. На данном сайте пользователи могут найти всю необходимую информацию для подготовки успешной заявки.

Активная фаза данной программы планируется до 2013 года и финансируется посредством Европейского инструмента соседства и партнёрства. Данная программа привлекательна для бенефициантов из Республики Молдова именно тем, что предусматривает надёжное финансирование на ясный и достаточно продолжительный срок, что даёт хорошие шансы для всех интересных предложений. Ещё одно преимущество данной программы для

Молдова заключается в том, что ею охвачена вся территория нашей страны, в то время как со стороны Украины и Румынии могут участвовать только отдельные регионы, прилегающие к Республике Молдова.

Стратегическая задача программы — укрепление связей между тремя государствами-партнерами с целью поддержки сообществ из приграничных зон в их поисках совместных решений схожих проблем. Поэтому приоритет отдаётся проектам, которые демонстрируют ясный трансграничный эффект. С помощью этой программы местные власти и другие организации из приграничных зон стимулируются к сотрудничеству для развития местной экономики, решения определённых проблем, связанных с окружающей средой, консолидации обмена опытом и внедрения мероприятий, получивших красивое название «от человека к человеку». Важно подчеркнуть, что проекты можно подавать только после открытого и ясного обнародования объявления о проектах. Следующее объявление о проектах произойдёт, вероятно (на момент написания настоящей работы), в октябре-ноябре 2010 года и, согласно Годовой программе грантов, общая сумма финансов на 2010 год составит около 20 миллионов евро.

Программа основывается на трёх приоритетах, в рамках каждого из них выявляются по два типа мер, проводимых в рамках программы:

Приоритет 1: К более конкурентоспособной экономике приграничной зоны

Мера 1.1: Улучшение производительности и конкурентоспособности в городской и сельской местности.

Мера 1.2: Развитие инициатив сотрудничества в области транспорта, приграничной инфраструктуры и энергосетей.

Приоритет 2: Окружающая среда и подготовка к чрезвычайным ситуациям

Мера 2.1: Совместное решение тех или иных аспектов, связанных с окружающей средой, в том числе подготовка к чрезвычайным ситуациям.

Мера 2.2: Менеджмент водных ресурсов и отходов.

Приоритет 3: Продвижение деятельности «от человека к человеку»

Мера 3.1: Поддержка для местной и региональной администрации, для гражданского общества и местных сообществ.

Мера 3.2: Культурные, социальные и образовательные изменения.

Программа финансирует три типа проектов, но все три должны иметь трансграничный эффект: 1) *Интегрированные проекты*, в рамках которых каждый партнёр проводит различные меры со своей стороны границы для реализации общей задачи с трансграничным эффектом; 2) *Симметричные проекты*, в рамках которых аналогичная деятельность ведётся партнёрами по проекту из стран-участниц параллельно и 3) *Простые проекты*, внедряемые преимущественно или полностью в одной стране-партнёре, но которые имеют ясный трансграничный эффект. В рамках программы финансируются и крупные инвестиционные проекты, которые проходят отбор согласно специальным правилам, описанным в ссылке: http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=225

Соискатели проектов, подаваемых в рамках Совместной операционной программы, могут быть разными, в зависимости от приоритета и меры, для которой внедряется проект. И всё-таки в общих чертах эти соискатели должны относиться к одной из следующих категорий:

- Местные публичные и региональные власти;
- Администрации национальных парков и охраняемых природных зон;
- Агентства по защите окружающей среды, менеджменту водных ресурсов, защите от наводнений и управлению чрезвычайными ситуациями;
- Ассоциации местных сообществ и местных избранных;

- Профессиональные ассоциации, неправительственные организации, некоммерческие медиа-организации, ассоциации по защите окружающей среды, волонтерские организации, культурные и социальные организации;
- Торговые палаты, публичные структуры занятости населения, публичные учреждения по продвижению туризма;
- Публичные структуры в области энергетики, поставщики публичных услуг, агентства по менеджменту отходов, учреждения из железнодорожного и дорожного секторов;
- Публичные медицинские учреждения;
- Организации, ответственные за менеджмент пограничных пропускных пунктов;
- Школы, колледжи, университеты, другие учебные заведения.

Хотя руководство соискателя проектов на 2010 год на момент написания данной работы не было опубликовано, вероятнее всего, типы мер, которые профинансируются, не будут существенно отличаться от тех, которые поддерживались в рамках предыдущего объявления о проектах. Соответствующие меры включают:

Для 1-го приоритета:

- Формирование трансграничных торговых сетей для продвижения торговли, визиты и миссии, маркетинговые инициативы и совместное продвижение продукции, создание совместных марок товаров/услуг, а также развитие трансграничного инструктажа для работников малых и средних предприятий в таких сферах, как менеджмент, закупки, маркетинг, развитие продукции, бухгалтерский учёт, отчётность и др.;
- Развитие трансграничной инфраструктуры для поддержки бизнеса, в том числе бизнес-инкубаторы, центры бизнеса, выставочные центры и др.;
- Развитие трансграничных сетей в публичном секторе между местными и региональными властями, университетами и предприятиями для развития и улучшения инноваций и исследований;
- Трансграничное сотрудничество в области производства и сбыта сельскохозяйственной продукции, в том числе органической продукции и современной сельскохозяйственной техники и технологий;
- Улучшение и развитие туристических объектов и инфраструктуры, которые могут повысить привлекательность трансграничных зон, а также развитие туристических сетей и информационной базы о туристических объектах и местах;
- Разработка технико-экономических обоснований, технических проектов, оценочных исследований эффекта для окружающей среды, анализов рентабельности, связанных с деятельностью в рамках настоящего приоритета;
- Снижение расхождений между сетями энергосистем (электро- и газоснабжение) в приграничных зонах, обеспечение схем местной возобновляемой энергии (биомасса, солнечная и ветровая, или эоловая энергия, биоэнергия), заимствование лучших практик в энергетическом секторе, улучшение энергосетей, энергетической эффективности, взаимоподключение систем электроснабжения посредством синхронизированной интеграции в USTE и расширение использования источников возобновляемой энергии;
- Реализация схем улучшения дорог и железнодорожных путей, инвестиции в инфраструктуру, подъездные дороги, оборудование на пропускных пограничных пунктах при наличии договорённости всех участников, а также укрепление институциональных возможностей, строительство/общая реконструкция пропускных пограничных пунктов, специальное техническое оборудование, подготовка персонала различных служб, задействованных в контрольной деятельности на границе и пропускных пограничных пунктах, укрепление контроля над биологическим, химическим и ядерным транзитом через границу.

Для 2-го приоритета:

- Решение проблем загрязнения, в том числе совместные системы мониторинга охраняемых зон, русел рек, влажных зон, атмосферного воздуха, воды и почвы;
- Проекты, связанные с менеджментом водных ресурсов: управление последствиями засухи, снижение риска наводнений, восстановление влажных зон, управление руслами рек;
- Обмен хорошими практиками и развитие эффективных методов борьбы с эрозией почвы и оползнями, в том числе системы мониторинга почвы;
- Трансграничные сети для улучшения лесного обустройства, менеджмента окружающей среды (переработка, консервирование, регенерация и восстановление);
- Менеджмент биоразнообразия в приграничной зоне, мониторинг рыбных ресурсов и менеджмент водных ресурсов;
- Меры по улучшению и восстановлению национальных и региональных защищаемых зон, определение трансграничных заповедников и совместные действия в области последовательного менеджмента трансграничных охраняемых зон;
- Разработка и внедрение планов для чрезвычайных ситуаций с целью обеспечения большего разнообразия действий, например в случае наводнений, засухи, суровых погодных условий или крупных инцидентов, связанных с загрязнением, а также создание совместных систем раннего предупреждения инцидентов, ставящих жизнь под угрозу;
- Разработка технико-экономических обоснований, технических проектов, оценочных исследований эффекта на окружающую среду, анализов рентабельности, связанных с деятельностью в рамках настоящего приоритета;
- Развитие систем на местном уровне для водоснабжения и/или очистки воды и канализации, которые применяли бы по обе граничащие стороны, проекты мониторинга качества воды;
- Определение источников загрязнения, обеззараживание складов и восстановление земель, загрязненных пестицидами, устранение и трансграничная нейтрализация отходов, проекты в области канализации, инфраструктуры сточных вод и ила;
- Развитие трансграничных проектов в области менеджмента отходов, в том числе обмен опытом и позитивными практиками, совместные инициативы по переработке.

Для 3-го приоритета:

- Инициативы совместного пространственного и территориального планирования вдоль границы, в том числе в рамках еврорегионов;
- Заимствование хороших практик и обмен опытом между местными и региональными властями, сообществами, неправительственными организациями в различных областях;
- Инициативы по поддержке региональной/местной административной реформы вдоль границы, в том числе трансграничные инициативы по наращиванию потенциала;
- Программы, имеющие целью увеличение продолжительности жизни, поддержку мониторинга и надзора над общественным здравоохранением, информационные и образовательные кампании в области общественного здравоохранения;
- Инструктаж, обмен опытом и положительными практиками между местными/региональными структурами, борющимися с незаконной миграцией, трансграничной преступностью, оборотом наркотических веществ, торговлей людьми и организованной преступностью;
- Трансграничные информационные кампании, рабочие группы и курсы подготовки для предупреждения уязвимых групп об угрозах торговли людьми и наркотиков, курсы реабилитации для жертв торговли людьми и потребления наркотических веществ;

- Установление сетей между профессионалами в областях рынка труда, медицинских услуг и продвижения здорового образа жизни;
- Образовательные обмены между школами, колледжами и учреждениями по профессиональной подготовке взрослого населения, включая как сотрудников, так и учащихся;
- Обмены между менее формальными образовательными группами, такими как группы молодежи и общественные группы;
- Обмены для развития культурных и социальных инициатив, кампании по информированию в области защиты окружающей среды, экологических лагерей;
- Культурные мероприятия и фестивали с заметным трансграничным характером;
- Проекты между специалистами в областях образования и рынка труда, которые ведут к совместному признанию званий в системе образования.

Правила отбора проектов очень строги, проекты должны отвечать одновременно нескольким критериям: возможность участия, типы действий и стоимость. С самого начала исключены затраты на погашение банковских процентов, долгов, покупки земельных участков (за исключением ситуаций, когда это крайне необходимо для внедрения проекта и при условии, когда права собственности эффективно передаются местным властям или бенефициарам проекта до его завершения), выплату налогов и сборов, а также расходы на подготовку заявки.

Последний аспект важен, поскольку пакет документов, которые необходимо подать, является очень комплексным и должен быть подготовлен на английском языке, в связи с чем некоторые соискатели могут не справиться с соответствующим процессом без консультативных услуг, которые, однако, придется оплачивать из собственных средств. В комплект документов, которые необходимо подготовить, входят:

- Концептуальное описание, содержащее в общих чертах суть предлагаемых действий, в том числе описывающее трансграничный эффект, проблемы, которые будут решены, целевые группы и бенефициантов, предлагаемые действия и другое.
- Формуляр заявки, включающий очень подробное и комплексное описание проекта на основе указанных выше направляющих линий, методологии, плана действий, продолжительности и экологического эффекта проекта. В формуляре заявки указываются и логическая база и бюджет проекта.
- Заявление от соискателя.
- Описание соискателя, в том числе подтверждающее административную способность соискателя внедрить данный проект, серия документов, подтверждающих финансовую платежеспособность соискателя, а также описание его административной структуры.
- Описание партнёров соискателя.
- Заявление о партнёрстве, посредством которого партнёры обязуются содействовать качественному внедрению проекта.
- Описание ассоциаций соискателя (если таковые имеются).
- Перечисление измеримых показателей, на основании которых будет оценен эффект предлагаемого проекта.
- Должностные карточки, описывающие обязанности персонала, который будет заниматься внедрением проекта.
- Технично-экономическое обоснование (для инвестиционных проектов).

Важно отметить, что все проекты, направленные на финансирование в рамках Совместной операционной программы, должны предусматривать и софинансирование из собственных средств соискателей проектов, и они не должны быть меньше 10% от общего объёма возможных расходов. Молдавские местные власти должны быть внимательными к тому, что в рамках программы натуральный и трудовой вклад не считаются софинансированием соискателей из собственных ресурсов. Пределы стоимости проекта колеблются в

зависимости от используемого приоритета, но в общем случае составляют от 30 тысяч до 2 миллионов евро (на 2010 год), а проекты с большей стоимостью приветствуются.

Как можно получить дополнительную информацию

Европейская комиссия посредством вариантов программы предлагает гранты для внедрения проектов публичных властей и неправительственных организаций. Выше были объяснены правила финансирования в рамках Совместной операционной программы Румыния–Украина–Республика Молдова на 2007–2013 годы. Эти правила в значительной степени схожи с правилами и критериями, действующими в рамках Совместной операционной программы для бассейна Чёрного моря. И вместе с тем универсального набора правил, условий и критериев участия в подобных программах не существует, для их прояснения необходимо искать информацию о каждом отдельном проекте. Обычно правила участия, стоимость, меры и возможные участники программы оговариваются в запросах о предложениях или тендерах, объявляемых Европейским союзом. Большинство этих объявлений публикуется на сайте Делегации Европейского союза в Республике Молдова: www.delmda.eu.europa.eu/. Информация о вариантах предложений финансирования на уровне секторов и политик доступна онлайн на портале грантов Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm. Дополнительная информация о возможностях грантов имеется на сайте http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index_en.htm. Соответствующую информацию для организаций гражданского общества и молодёжных организаций можно получить на сайтах:

- http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm
- <http://ec.europa.eu/youth>

Для повышения шансов на успех подаваемых заявок местным публичным властям рекомендуется своевременно найти партнёров в соседних странах или государствах-членах Европейского союза. Другая рекомендация, особенно в случае подачи заявки для участия в программе с жёсткими критериями отбора, — это установление партнёрства с местными властями и организациями, которые уже имеют опыт в области разработки проектов, финансируемых Европейским союзом. Эти структуры помогут соискателям лучше понять «кухню» программ европейского финансирования и накопить необходимый опыт.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Корнелиу Гурин

Введение

Парламентские выборы 2009 года дали новые элементы для оценки функционирования демократических институтов в Республике Молдова. На выборах 5 апреля 2009 года сказалась предшествующая им ситуация, обстановка проведения избирательной кампании, поведение и действия властей, правоохранительных органов. Предельно чётко прослеживаются прежние упущения избирательного законодательства и избирательных процедур. Вместе с тем обнаружили и новые недостатки. Сложившаяся ситуация породила уверенность в фальсификации выборов, усиление сомнений в свободном и честном характере выборов.

Некоторые из этих недостатков были констатированы ранее, в связи с чем выдвинуты рекомендации и замечания относительно применяемых избирательных процедур и законодательства, звучали настойчивые призывы о необходимости совершенствования существующего законодательства до следующих выборов. Хотя в Кодекс о выборах и были внесены множественные поправки и дополнения, в международных оценках по-прежнему констатировались случаи ненадлежащего исполнения законодательства и наличие неполноценных регулирующих положений, отмечалась необходимость внесения в избирательное законодательство новых положений. Таким образом, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) предоставили Общие мнения относительно положений Кодекса о выборах Республики Молдова в 2004, 2006, 2007 и 2008 годы. Часть сформулированных в этих документах рекомендаций была внедрена до выборов 2009 года, однако оставался невыполненным или выполненным лишь частично целый ряд рекомендаций, зафиксированных в содержании нескольких совместных мнений, и подобная ситуация продолжает отмечаться в отчетах о мониторинге выборов и в документах по оценке внедрения властями Республики Молдова демократических реформ.

В настоящей статье предлагается обзор основных проблем избирательного законодательства, которые были решены изменениями, внесенными недавно парламентом Республики Молдова, или которые ещё нуждаются в рассмотрении¹.

¹ Для документирования использовано законодательство Республики Молдова (Кодекс о выборах в редакции Закона № 119 от 18.06.2010), международные документы, различные исследования, документы об избирательном законодательстве Республики Молдова, недавние исследования, в которых был задействован и автор данной статьи: а) аналитические исследования «Рекомендации международных структур об избирательном законодательстве и процедурах в Республике Молдова» и «Голосование

1. Необходимость и значимость гармонизации с международными стандартами

В любом демократическом государстве процесс становления и исполнения власти происходит из воли избирателей, выражаемой на свободных периодических выборах. Качество нормативно-законодательной, институциональной базы и избирательных процедур в значительной степени влияет на оценки процессов и демократических реформ в Республике Молдова, а обеспечение проведения свободных и честных выборов, соответствующих европейским и международным стандартам, стало приоритетом отношений сотрудничества между Республикой Молдова и Советом Европы, Европейским союзом, ОБСЕ, агентствами Организации Объединенных Наций и другими международными структурами. В этой связи существует ряд рекомендаций и заключений, изложенных в документах политического, юридического характера, отчетах о мониторинге и оценках. Среди них как важнейшие можно выделить:

- Доклад Европейской комиссии «Внедрение Европейской политики соседства в 2008 году», Доклад о прогрессе Республики Молдова²;
- Резолюцию Европейского парламента от 7 мая 2009 года относительно ситуации в Республике Молдова³;
- Заключения Совета Европейского союза по Республике Молдова⁴;
- Резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы⁵;
- Общие мнения (заключения) Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ (за 2006, 2007, 2008, 2010 годы) и доклады миссий наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ (всеобщие местные выборы 2007 года, парламентские выборы 5 апреля 2009 года, парламентские выборы 29 июля 2009 года).

Таким образом, можем с полной уверенностью констатировать, что проблема усовершенствования законодательной, институциональной базы и избирательных процедур стала неизбежной необходимостью для оценки качества демократических реформ и имеет особое значение для отношений Республики Молдова с европейскими организациями.

за рубежом: международная практика и рекомендации для Республики Молдова» (АДЕРТ/ОБСЕ–Молдова, 2010); б) исследования «Избирательный контекст 2009 года. Исследование избирательной базы и контекста в Республике Молдова на парламентских выборах» (изд-во *Nova Imrim S.R.L.*, 2009) и «Предвыборный контекст. Законодательная база и избирательный контекст в Республике Молдова накануне парламентских выборов 2009 года» (изд-во *Bons Offices*, 2008).

² В разделе «Контекст и общая оценка» отмечается, что был отмечен «регресс в области избирательного законодательства, в то время как всеобщие выборы были запланированы на апрель 2009 года». В подразделе «Демократия и правовое государство» говорится, что «...парламент принял законодательство, запрещающее двойное или множественное гражданство для многочисленных категорий чиновников и избираемых представителей; изменил Кодекс о выборах в апреле 2008 года, подняв избирательный порог для прохождения политических сил в парламент и запретив предвыборные альянсы».

³ В документе ясно подчеркивается, что полное соответствие международным демократическим нормам перед, во время и после проведения избирательного процесса — важнее всего для развития отношений между Республикой Молдова и Европейским союзом, и выражается сожаление в связи с тем, что молдавское правительство не предприняло никаких усилий для облегчения голосования граждан Республики Молдова, живущих за рубежом, в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии СЕ.

⁴ В заключениях, обнародованных 15.06.2009, Совет призывает власти Республики Молдова обеспечить проведение свободных и корректных будущих парламентских выборов и тесно сотрудничать с ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией СЕ для изучения их рекомендаций.

⁵ Резолюция 1572 (2007), Резолюция 1666 (2009), Резолюция 1692 (2009).

2. Внешние рекомендации и их выполнение

В последних публикациях «Общих мнений» миссии ОБСЕ, представителей БДИПЧ и Венецианской комиссии отмечается необходимость модификации избирательного законодательства для внедрения рекомендаций относительно следующих аспектов⁶:

- недопущение повышения избирательного порога;
- пересмотр ограничений на участие в выборах избирательными блоками;
- ограничение возможности смещения членов избирательных органов;
- ограничение возможности отмены регистрации конкурентов (кандидатов);
- надлежащее регулирование ограничений по недопущению злоупотреблений административными ресурсами;
- внедрение электронного регистра избирателей;
- создание дополнительных возможностей для голосования за рубежом;
- сокращение ограничений на право голоса для осужденных и военнослужащих срочной службы (призывников);
- отмена неправомерных ограничений, связанных с множественным гражданством, согласно юриспруденции ЕСПЧ;
- возможность назначения кандидатами от политических партий и избирательных блоков кандидатов иной партийной принадлежности;
- создание надлежащих условий для участия национальных меньшинств в выборных (избираемых) органах и продвижение интересов на региональном уровне;
- обеспечение невозможности многократного голосования посредством регулирующих положений относительно составления регистра избирателей, списков избирателей, переносной урны;
- периодическое опубликование результатов выборов Центральной избирательной комиссией;
- регулирование деятельности печатных и электронных средств массовой информации;
- процедура подачи и рассмотрения жалоб и протестов;
- недопущение возможности отклонения регистрации наблюдателей;
- регулирование прав национальных и международных наблюдателей;
- обеспечение права на свободу слова и мнения и др.

Практически все эти рекомендации нашли отражение и разрешение в изменениях и дополнениях, внесенных в 2009–2010 годы в Кодекс о выборах. Наиболее широкий пересмотр избирательного законодательства проведен в парламенте 18 июня 2010 года посредством закона № 119 («О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года»), регулирующего и некоторые дополнительные вопросы, которые можно признать улучшениями избирательной законодательной базы. В числе этих вопросов:

- **полная отмена ограничений на голосование для лиц, приговоренных к лишению свободы** (за исключением тех, кто был лишён соответствующего права окончательным судебным решением);
- **введение дополнительных категорий высокопоставленных государственных чиновников, которые должны будут приостанавливать свою деятельность в случае выдвижения их кандидатур на выборы** (вице-премьеры, назначенные члены правительства и вице-министры);
- **регулирование порядка формирования Центральной избирательной комиссии** (отмена принципа назначения одного члена от правительства и назначение 8-ми членов комиссии парламентом с пропорциональным представлением большинства и оппозиции) и подчиненных ей избирательных органов (введение принципа равногo представительства: по одному члену от парламентских партий);

⁶ Ссылка касается «Общих мнений» от 2008 года и 2010 года, как самых актуальных и всеобъемлющих.

- **оплата труда членов избирательных органов** (установление некоторых надбавок за работу в период избирательной кампании);
- **установление нормативного и обязательного характера решений Центральной избирательной комиссии;**
- **дополнительное регулирование возможности голосования для граждан, не имеющих прописки или постоянного места жительства, наравне с теми, кто имеет и прописку, и постоянное место жительства** (составление заявлений под личную ответственность, предупреждение об уголовной ответственности за многократное голосование);
- **отчетность о финансовых расходах из избирательного фонда** (предоставление подробных данных, их опубликование на веб-странице);
- **изменение порядка предоставления мандатов**, переход от системы, известной как метод Д'Ондта, к системе, при которой принимаются в расчёт и голоса, поданные за конкурентов, не преодолевших избирательный порог, и предусматривает равное распределение нераспределённых мандатов (по одному, поочередно для каждой партии, преодолевшей избирательный порог);
- **установление принципа организации новых местных выборов лишь дважды в год** (в случае освобождения должностей) — весной и осенью;
- **обязательство ЦИК предпринимать необходимые меры для подготовки следующих выборов**, обеспечивая информирование избирательных функционеров, избирателей и других причастных субъектов о новых регулирующих положениях избирательного законодательства.

3. Перспективы развития избирательной законодательной базы

На данном этапе нет внешних оценок избирательной законодательной базы, существенно дополненной летом 2010 года, однако произведенные изменения нашли отражение в ходе конституционного референдума 5 сентября 2010 года. Внутренний и внешний мониторинг позволят оценить качество и эффективность нового законодательства и определят новые аспекты, требующие вмешательства. Однако есть уверенность предполагать, что они уже не будут столь многочисленными и существенными, а своевременные и соответствующие меры парламента могут обеспечить решение острейших проблем до следующих парламентских выборов. В особенности парламенту понадобится затронуть проблему выборов на пост президента Республики Молдова для предотвращения институционального тупика, который привёл к повторному роспуску парламента 28 сентября 2010 года и назначению даты досрочных парламентских выборов на 28 ноября 2010 года.

Очевидно, что остаются некоторые концептуальные проблемы, решение которых зависит в значительной степени от наличия политической воли для серьёзных реформ не только в избирательной сфере, но и в смежных областях. Среди этих проблем отметим следующие:

1. Избирательная система. Изменение избирательной системы, применяемой на парламентских выборах, — это проблема, всегда присутствующая в сфере внимания общественности, политических сил и других заинтересованных субъектов. Существует множество аргументов в пользу пересмотра применяемой системы⁷, однако имеется и ряд аргументов, которые затрудняют пересмотр действующей избирательной системы⁸. В ходе

⁷ Обеспечение более тесной связи между избирателем и избираемым; повышение внутренней конкуренции в партиях; более соответствующее региональное представительство и др.

⁸ Сохранение конституционного кризиса после выборов 29 июля 2009 года; неразрешение приднестровского конфликта; отсутствие опыта в данной сфере (после принятия Конституции все парламентские выборы проводились согласно нынешней избирательной системе).

избирательной кампании 2009 года проблема изменения избирательной системы входила в предвыборные программы нескольких электоральных конкурентов, двое из которых в настоящее время входят в правящую коалицию — Либерал-демократическая партия Молдовы (ЛДПМ) и партия «Альянс Наша Молдова» (АНМ)⁹. И всё же реформа избирательной системы не вошла в программу правления на 2009–2013 годы. Решение остаётся на усмотрение законодательного органа, а его внедрение приведёт к серьёзным переменам, в том числе на политическом уровне, в формированиях с избирательным весом.

2. Права меньшинств. Проблема прав национальных меньшинств, компактно проживающих на территории Республики Молдова, затрагивалась неоднократно: в частности, в плане представительства этих меньшинств в парламенте и возможностей формирования региональных политических партий. Сохранение нынешней ситуации в данных вопросах была аргументирована следующим:

- национальные меньшинства представлены в парламенте и в правительстве Республики Молдова;
- обеспечение определённой квоты представительства не предусмотрено в Конституции страны;
- формирование региональных партий не является проблемой, которая бы напрямую касалась избирательного законодательства.

Соответствующие решения могут быть приняты парламентом страны, а изменение избирательной системы может внести существенный вклад в данную сферу, не сказываясь на конституционных положениях.

3. Избирательные права военнослужащих срочной службы. Ограничения для данной категории избирателей аргументированы особым статусом лиц, несущим соответствующую военную службу: сокращённую (3 месяца) или нормальной продолжительности (12 месяцев). Запрет *быть избранными* в отношении военнослужащих срочной службы является ограниченным во времени (максимум 12 месяцев) и обусловлен невозможностью исполнять ими публичные функции в период исполнения воинской обязанности, когда соответствующие лица подлежат ряду ограничений и не могут участвовать в избирательной кампании, исполнять любые другие публичные обязанности. Запрет *выбирать* на местных выборах также связан с определёнными ограничениями (возможности информирования, ограничение передвижения, учет избирателей), а также субъективными критериями (влияние вышестоящего начальства, возможность определяющего влияния на личный выбор в определённых населённых пунктах). Соответствующие ограничения могут стать предметом пересмотра, с этой целью необходимо дополнительно изучить реальную ситуацию в данной области.

4. Проверка документов, поданных для регистрации. В настоящее время ст. 44 Кодекса о выборах оговаривает только перечень документов, которые должны подаваться для регистрации, но не содержит комплексного регулирования порядка проверки определённых типов документов, равно как и методики действий в случае выявления нарушений. Полномочия избирательных органов ясно установлены, а их возможности проверки тех или иных данных требуют человеческих, материальных, технических и финансовых ресурсов, которые не предусмотрены бюджетом для проведения выборов. Одним из наиболее трудных аспектов является декларация об имуществе и доходах, которую необходимо подавать кандидатам, в то время как нет ни одной установленной законом модели её содержания, равно как и не оговорено никаких юридических или процедурных последствий (в случае неподачи соответствующей декларации). Хотя регулирующие положения в данной

⁹ ЛДПМ выступала за введение смешанной избирательной системы, когда половина депутатов избирается на основе одномандатных региональных округов, а вторая половина депутатов — на основании избирательного списка с использованием преференциального голоса. АНМ предлагал внедрить смешанную систему, которая позволила бы избирать кандидатов как по одномандатным округам, так и по партийным спискам (без уточнения пропорций).

области способствуют повышению прозрачности, общественного контроля и призваны продемонстрировать порядочность кандидатов, подобное регулирование трудно применимо на практике и может повлечь злоупотребления, поэтому любые изменения в соответствующей сфере требуют комплексного, пропорционального подхода и терпимого взгляда на незначительные, неумышленные нарушения, с предоставлением возможностей для их исправления.

5. Юридическая ответственность. Положения избирательного, уголовного и административного законодательства не в полной мере отвечают нынешним требованиям и не способствуют в значительной степени повышению ответственности ни участников избирательного процесса (властей, политических партий, избирательных органов, средств массовой информации), ни избирателей, которые могут совершать мошеннические деяния во время выборов, при этом в отношении них не будет применено соразмерных санкций.

6. Электронный регистр и электронное голосование. Хотя сектор информационных технологий развивается намного быстрее любых других областей, внедрение этих технологий на выборах является проблемой, которая не была решена до сих пор. Первой серьёзной попыткой в данном направлении являются недавние изменения избирательного законодательства, обязывающие внедрить электронный регистр избирателей начиная с всеобщих местных выборов 2011 года. До тех пор должны быть решены не только проблемы безопасности и инфраструктуры, но и проблема надлежащего информирования избирателей, чтобы электорат понял новые процедуры и соблюдал их. Проблема электронного (дистанционного) голосования остаётся в программе планируемых мер и может решить многие вопросы, связанные с голосованием за рубежом, однако и эта сфера нуждается в серьёзном подходе, в первую очередь в плане безопасности и правильности обработки данных.

7. Предвыборная агитация и политическая реклама. Законодательство не разграничивает ясным образом аспекты предвыборной агитации (избирательной агитации на конкретных выборах) и политической рекламы (которую партии используют на протяжении всей своей деятельности). Международные рекомендации указывают на целесообразность отказа от ограничения политической рекламы, однако для внедрения подобных рекомендаций необходимо законодательное регулирование и установление ясных критериев оценки.

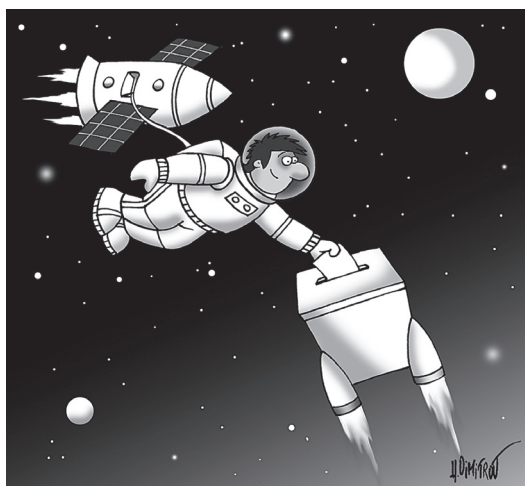


ГОЛОСОВАНИЕ ЗА РУБЕЖОМ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ, ПРЕИМУЩЕСТВА, НЕДОСТАТКИ И... «ЦЕНА ВОПРОСА»

Игорь Боцан, Елена Прохницки

Интенсификация процесса миграции населения настойчиво требует от демократических государств решать проблему обеспечения права голоса для граждан, находящихся за пределами страны. Данная проблема стала действительно настоятельной для нормального проведения выборов, особенно в странах со скромными финансовыми ресурсами. Для обеспечения надлежащего участия в выборах представительских структур государства власти вынуждены прилагать существенные усилия во избежание возможных обвинений в неспособности обеспечить право голоса для широкого сегмента граждан, продолжительный период времени находящихся за рубежом.

Проблема голосования граждан, находящихся за пределами страны, стала актуальной и для Республики Молдова, однако она была затронута лишь в обобщённой манере, без выработки законодательных, институциональных и процедурных комплексных решений. Всё же с существенным увеличением числа избирателей, находящихся за рубежом, проблема обеспечения их прав всё чаще возвращалась в повестку дня властей государства. Поэтому в программу правления, утверждённую на 2009 год, были включены чёткие положения о необходимости обеспечения голосования за пределами Республики Молдова посредством открытия дополнительных участков и разработки механизмов голосования с использова-



нием электронных средств. После жарких дебатов 18 июня 2010 года парламент внёс соответствующие изменения в Кодекс о выборах, позволив гражданам Республики Молдова, находящимся за рубежом, голосовать не только на участках при посольствах и консульствах, официально аккредитованных в других странах, но и в иных населённых пунктах с компактным проживанием молдавских граждан. В соответствии со ст. 29 дополнительные участки для голосования организуются с согласия правительства (властей) соответствующей страны.

Может показаться, что открытие дополнительных участков для голосования решит проблему «потерянного» голоса граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом. При всём этом предложенное решение влечёт и определённые риски и затраты, которые, не будучи предотвращёнными либо сведёнными к минимуму, могут дискредитировать новый метод голосования как в глазах избирателей, так и в глазах политических партий.

В настоящей статье приводится ретроспективный анализ голосования молдавских граждан за рубежом, описывается международный опыт соответствующего голосования и, в частности, голосования на дополнительных участках и очерчиваются преимущества, недостатки и стоимость прямого голосования на дополнительных участках.

1. Голосование молдавских граждан за рубежом

В ходе предыдущих парламентских выборов требования ряда электоральных конкурентов об обеспечении права голоса молдавских граждан, работающих за пределами страны, были абсолютно легитимными. Ведь, по сути, данное право гарантировано молдавским гражданам Конституцией, Кодексом о выборах и не связано обязательно с числом молдавских гастарбайтеров, которое огромно. Обычно озвучивается цифра в один миллион молдавских граждан, находящихся за пределами страны, из ~2,6 миллиона людей, обладающих правом голоса (не учитывая граждан из приднестровского региона). Данные из разных источников, согласованные друг с другом, позволяют оценить число граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, на уровне 400–600 тысяч. Эти оценки, озвученные представителями Всемирного банка (ВБ) и Международного валютного фонда (МВФ) в Кишинёве, очень хорошо согласуются с данными Министерства информационных технологий и связи (МИТС) и результатами опросов общественного мнения:

- согласно данным МИТС, в 2009 году за пределами страны находилось ~200–300 тысяч молдавских граждан. Эта цифра правдоподобна, поскольку учитываются только те граждане, которые покидают Республику Молдова через пункты, на которых молдавские власти осуществляют паспортный контроль. Многие гастарбайтеры, работающие на пространстве Содружества Независимых Государств, (их число оценивается в ~200–300 тысяч) выезжают из Республики Молдова через пропускные пункты приднестровского региона и, вероятно, не попадают в базы данных МИТС. Именно они удваивают число молдавских граждан за рубежом;
- опросы общественного мнения свидетельствуют, что ~45–50% семей в Республике Молдова получают денежные перечисления от родственников, работающих за пределами страны. Поэтому, принимая за опорную точку для оценки количество всех семей в Республике Молдова, приходим к заключению, что оценки ВБ и МВФ вполне достоверны;
- принимая во внимание тот факт, что общее число избирателей Республики Молдова составляет ~2,6 миллиона, а в выборах участвует ~1,6 миллиона граждан, число людей с правом голоса, находящихся за рубежом, не может превышать разницу между двумя этими цифрами, то есть — 800 тысяч. В то же время следует учитывать и соответствующую долю неявки. Если оценить долю неявки в Республике Молдова на самом низком европейском уровне, составившую 10–15% от общего числа зарегистрированных избирателей, то надо оценивать количество граждан, работающих за

пределами страны, на уровне приблизительно полумиллиона, то есть ~1/5 от всех избирателей, более 1/4 трудоспособного населения и немногим менее 1/2 от всех граждан, трудоустроенных на территории Республики Молдова. Эти цифры достаточно достоверны и должны мотивировать молдавские власти к принятию необходимых мер с целью реализации права голоса для граждан, находящихся за границей.

Приведенная таблица 1 содержит данные о гражданах Республики Молдова, участвовавших в голосовании за рубежом в ходе предыдущих выборов. Так, примерно из полумиллиона граждан, находящихся за пределами страны, на последних парламентских выборах проголосовало всего примерно 2%. Вероятно, голосовали преимущественно студенты, туристы и те граждане, которые находятся на территории соответствующих стран легально.

Таблица 1. Число молдавских граждан, участвовавших в голосовании за рубежом¹

Место/год	1994	1998	2001	2005	2009 ²	2009 ³	2010 ⁴
Австрия	–	39	28	82	115	133	123
Азербайджан	–	–	–	–	31	26	25
Беларусь	20	35	51	77	35	72	28
Бельгия	17	26	57	113	405	424	303
Болгария	–	59	86	134	124	74	32
Великобритания (посольство плюс дополнительный участок в 2010 году)	–	–	–	108	289	402	173
Венгрия	–	–	46	85	71	68	56
Германия (дипломатические представительства плюс два дополнительных участка в 2010 году)	–	52	98	260	289	318	325
Греция (посольство плюс три дополнительных участка в 2010 году)	–	–	–	1005	1080	1207	750
Женева (ООН)	–	12	17	79	158	158	120
Израиль	–	77	43	118	119	237	135
Ирландия (дополнительный участок в 2010 году)		–	–	–	–	–	386
Испания (посольство плюс два дополнительных участка в 2010 году)	–	–	–	–	–	–	1022
Италия (дипломатические представительства плюс 18 дополнительных участков в 2010 году)	–	–	237	850	4929	5448	9113
Канада (два дополнительных участка в 2010 году)	–	–	–	–	–	–	866
Кипр (почётное консульство)	–	–	–	–	–	–	63
Китай	–	11	10	20	24	20	22
Латвия	–	–	–	–	39	35	14
Литва	–	–	–	–	15	21	29
Польша	–	18	28	127	109	81	79
Португалия (посольство плюс три дополнительных участка в 2010 году)	–	–	–	–	1191	767	956

¹ Источник: Центральная избирательная комиссия, www.cec.md.

² Данные относительно парламентских выборов 5 апреля 2009 года.

³ Данные по парламентским выборам, состоявшимся 29 июля 2009 года.

⁴ Данные по конституционному референдуму от 5 сентября 2010 года.

Российская Федерация (посольство плюс четыре дополнительных участка в 2010 году)	160	607	852	2760	1148	1422	780
Румыния (дипломатические представительства плюс четыре дополнительных участка в 2010 году)	1709	2079	1934	3264	4217	3659	2382
Страсбург (СЕ)	–	5	26	94	119	107	88
США (дипломатические представительства плюс два дополнительных участка в 2010 году)	32	28	60	197	411	625	526
Турция	–	29	48	90	203	138	71
Узбекистан	–	–	13	26	–	–	–
Украина	10	36	65	127	145	268	67
Франция (посольство плюс дополнительный участок в 2010 году)	–	62	107	422	1219	1487	945
Чехия	–	–	–	–	250	288	130
Швеция	–	–	–	–	46	39	47
Эстония	–	–	–	–	24	20	15
Итого	1948	3193	3806	10038	16805	17544	19671*

* Численность проголосовавших составила 2,34% от общего количества избирателей.

2. Международный опыт в области голосования граждан, находящихся за пределами своей страны

Существует обширный международный опыт в области голосования граждан, пребывающих за пределами родной страны, однако нет синтетических заключений, доведенных до уровня общих правил, могущих быть рекомендованными для международных специализированных организаций. Уже отмечалось, что общее правило следующее: выборы проводятся на соответствующих территориях, а не на их «расширениях» за рубежом — в посольствах и консульствах. В последние годы ОБСЕ организовала ряд конференций с целью обсуждения обязательных минимальных стандартов для голосования по Интернету и мер по обеспечению безопасности такого голосования. Именно подозрения, связанные с обеспечением безопасности электронного голосования, вызывают сдержанность правительств многих развивающихся стран по отношению к соответствующей системе голосования. Ниже приводится ряд недавних примеров развития в области обеспечения голосования граждан, находящихся за рубежом:

- на парламентских выборах в декабре 2007 года, а также на президентских выборах в марте 2008 года Российская Федерация открыла 23 участка для голосования на территории Приднестровья, не заручившись согласием правительства Республики Молдова. Данный факт вызвал протесты Министерства иностранных дел Молдовы, которые были проигнорированы Российской Федерацией. Украина же во время проведения парламентских выборов 2006 и 2007 годов, в отличие от России, воздержалась от открытия избирательных участков в Приднестровье, хотя в данном регионе проживает около 65 тысяч украинских граждан. Участки не были открыты потому, что официальный Кишинёв не дал на то согласия;
- примеры президентских выборов в Мексике и Болгарии 2006 года свидетельствуют, что правительства этих государств предприняли серьёзные меры для обеспечения голосования своих граждан за рубежом. Правительство Болгарии приняло решение открыть участки для голосования во всех населённых пунктах за пределами страны, где, по крайней мере, 100 граждан этой страны объявят о желании воспользоваться

ся своим правом голоса. Для этого болгарские граждане должны были подать ходатайства об исключении их из списков избирателей внутри страны и включении их в специальные списки для голосования за рубежом. Соответствующий факт стал необходим для предупреждения возможных обвинений в манипулировании и для точного определения количества бюллетеней для голосования, высылаемых на место пребывания граждан, и т. д.;

- на парламентских выборах в 2007 году правительство Польши открыло 205 участков для голосования примерно для 175 тысяч граждан, зарегистрированных за пределами страны. Участки для голосования были открыты в посольствах и консульствах, а также в центрах польских этнических общин. Таким образом, данные меры, как показывает практика, должны согласовываться заблаговременно, чтобы обеспечить реализацию прав граждан в разных обстоятельствах;
- парламентские выборы в Израиле (10 февраля 2009 года) чрезвычайно показательны для Республики Молдова в плане проблемы голосования за рубежом. Примерно из 5-ти миллионов избирателей около 650 тысяч находятся за пределами страны. При этом израильское правительство выступило против открытия участков для голосования где-либо ещё, кроме как при посольствах и консульствах (около 100 дипломатических миссий по всему миру), где обеспечен соответствующий уровень безопасности. Представители партии «Ликуд» полагают, что объяснение заключается на самом деле в сдержанности левых политических сил в отношении голосования за давно разработанный законопроект, который позволяет открывать участки для голосования и вне дипломатических миссий. По мнению аналитиков и наблюдателей, такая политика может быть связана с тем, что левые силы, сознавая, что израильские граждане, находящиеся за рубежом, голосуют преимущественно за правые партии, намеренно возвели барьеры на пути голосования за рубежом. Даже если факта умышленного возведения подобных преград и не было, следует отметить, что дискуссии вокруг голосования за пределами страны в любом случае влекут широкое недовольство. Так, даже в столь демократичной стране, каковой является Израиль, предполагается, что политический фактор препятствует полной реализации права голоса.

3. Международный опыт открытия дополнительных участков для голосования за рубежом

Для содействия исполнению избирательного права гражданами, находящимися за рубежом, часть стран прибегает к открытию участков для голосования за пределами дипломатических миссий, в пунктах, компактно заселённых гражданами соответствующих государств. Как правило, к подобной практике обращаются в первую очередь те страны, которые генерируют широкие потоки мигрантов. Международная практика свидетельствует, что дополнительные участки для голосования открываются при проведении выборов в политический институт, нуждающийся в наибольшей легитимности. Чаще всего дополнительные участки для голосования открывают при проведении парламентских выборов, хотя есть государства (как правило, с полупрезидентской или президентской формой правления), где дополнительные участки для голосования открывают и во время президентских выборов.

Дополнительные участки для голосования открывают на основании подписываемых с принимающими государствами соглашений о сотрудничестве, согласно которым, последние дают запрашивающим странам разрешение проводить избирательные мероприятия на своей территории. Принимающая страна оставляет за собой право позволить или отказать в организации выборов иностранного государства на своей территории. Некоторые страны (например, Австрия, Босния и Герцеговина) законодательно запрещают проводить на своей территории иностранные избирательные процессы, другие — могут дать соответ-

ствующее разрешение в зависимости от внешней ситуации и национальных интересов на текущий момент.

Для оптимизации расходов участки для голосования за пределами страны открывают только по ходатайству граждан и после консультаций с внешнеполитическим ведомством, которое несёт ответственность за переговоры по соглашению о внешнем голосовании с принимающим государством. Также руководствуясь финансовыми соображениями, некоторые страны ввели ограничения численности избирателей, ходатайствующих об открытии дополнительного участка для голосования. Например, на парламентских выборах в Болгарии (2009 г.) дополнительные участки для голосования открывали только в том случае, если по крайней мере 100 граждан этой страны подавали соответствующий запрос в населённых пунктах за рубежом. На президентских и парламентских выборах на Филиппинах (2010 г.) дополнительные участки для голосования открывали только в том случае, если число избирателей, зарегистрированных в дипломатической миссии, превышало 4000 человек⁵. В случае Украины, согласно законодательству на 2005 год, участки для голосования за пределами дипломатических миссий открывали только в крупных городах иностранных государств, в которых проживало не менее 1000 украинских граждан⁶. Как правило, участки для голосования вне дипломатических миссий открывают либо в культурных центрах или торговых представительствах государства-соискателя на территории принимающей страны, мэриях, школах, либо при церквях, если существуют необходимые условия для проведения процесса голосования.

Надо отметить, что открытие участков для голосования за пределами дипломатических миссий не всегда ведёт к увеличению явки избирателей из числа граждан, проживающих за рубежом, поэтому значительные финансовые средства, направляемые на эти цели, не достигают ожидаемого результата. Данный факт обусловлен следующими обстоятельствами:

- неподходящий выбор населённого пункта для открытия дополнительного участка для голосования. В этой связи красноречив пример Украины, которая на парламентских выборах в 2004 году открыла 10 дополнительных участков для голосования за пределами страны, из которых 7 – в приднестровском регионе, 2 – в Австралии, 1 – во Вьетнаме, тогда как многочисленные украинские общины проживают в Российской Федерации, Италии, Испании и др. Отсутствие ясных и прозрачных процедур организации процесса голосования на этих участках вызвало многочисленные нарекания в адрес властей и обвинения в фальсификациях и/или оказании влияния на голосование. Как результат, в 2007 году, после внесения ряда изменений в закон об избрании народных депутатов в Украине, положение об открытии участков для голосования за пределами дипломатических миссий было отменено;
- недостаточное информирование избирателей об избирательном процессе. Диалог между властями государств происхождения и иностранными общинами является одной из традиционных проблем, с которыми сталкиваются страны, откуда происходят мигранты. Причиной этого недостатка чаще всего является низкий уровень участия государства происхождения (вследствие недостатка финансовых ресурсов, сиюминутных политических интересов, политической недалёковидности, непонимания важности диалога и др.), хотя в некоторых случаях некачественный диалог обусловлен и отсутствием организованных общин мигрантов. Всё же хорошее информирование во время избирательного процесса не может быть обеспечено без проведения государством происхождения стратегии по укреплению отношений с общинами мигрантов. В этой связи показательным может быть пример президент-

⁵ General Instructions (GI) for 2010 OAV Voting and Counting, issued by Commission on Elections, February 1, 2010.

⁶ Закон Украины о дополнениях к Закону Украины относительно избрания народных депутатов Украины от 7 июля 2005 года.

ских и парламентских выборов 2004 и 2010 годов на Филиппинах, когда качество диалога между дипломатическими миссиями и иностранными общинами мигрантов сказалось на явке избирателей. На выборах 2004 года, когда впервые было введено положение о голосовании за рубежом, власти провели интенсивную информационную кампанию среди мигрантов, привлекая к процессу мобилизации избирателей зарубежные организации мигрантов. В итоге явка избирателей за рубежом составила 65% от числа зарегистрированных мигрантов. На выборах 2010 года (третьих выборах, когда было разрешено голосование за рубежом) явка составила 24%. Согласно отчету филиппинского центра Center for Migrant Advocacy, одной из причин спада является отсутствие информационной кампании и избирательного воспитания среди мигрантов⁷;

- трудная процедура регистрации избирателя за рубежом. Чем больше времени и усилий требует от избирателя процедура регистрации на участке для голосования, тем меньше у него соблазна принять участие в голосовании. Как показывает пример Украины, 10-процентная явка избирателей на участках для голосования за рубежом обусловлена в том числе и непростой процедурой регистрации избирателя, согласно которой гражданин должен лично явиться в дипломатическую миссию⁸. Упрощение процедуры регистрации является важным условием для мотивации граждан участвовать в голосовании. Государства, практикующие открытие участков для голосования за пределами дипломатических миссий, используют различные процедуры регистрации (Таблица 2).

Таблица 2. Процедуры регистрации избирателя за рубежом в странах, где открывают участки для голосования вне дипломатических миссий⁹

Страна	Дата выборов	Число участков для голосования за рубежом	Процедура регистрации и голосования
Латвия*	Парламентские выборы 2006 года	52 участка для голосования за рубежом, среди которых: 33 — в консульских отделах, 19 — в латвийских культурных центрах	Парламентские выборы проводятся без заблаговременно подготовленных списков избирателей. Избиратель представляет на участке для голосования за рубежом паспорт, который является единственным допустимым документом, удостоверяющим личность. Данные избирателя вносятся в список, а в паспорте проставляется печать, которая подтверждает факт голосования.
Украина	Президентские выборы 2004 года	113 участков для голосования за рубежом, среди которых:	Списки избирателей готовят дипломатические миссии за рубежом на основании имеющейся информации. Гражданин Украины вправе проверить списки до выборов и подать не позже, чем за 7 дней до даты выборов заявку о включении своей фамилии в списки избирателей.

⁷ Center for Migrant Advocacy, „Post 2010 OAV reflections”, 14 мая 2010 года, www.pinoy-abroad.net.

⁸ Мнение министра иностранных дел Украины Арсения Яценюка, озвученное в 2007 году см. на сайте: <http://forua.wordpress.com/2007/09/24/>.

⁹ Источник: Отчеты наблюдательных миссий ОБСЕ/БДИПЧ и избирательное законодательство указанных государств.

		10 участков для голосования за пределами дипломатических миссий	Голосование осуществляется на базе основных списков с предоставлением дипломатического паспорта, загранпаспорта, служебного паспорта, паспорта моряка. Если в день голосования гражданин не находит своей фамилии в списке избирателей, он может быть включен в данный список на основании письменного заявления после представления открепительного талона и паспорта (согласно закону о выборах президента Украины в редакции 2004 года).
Болгария	Парламентские выборы 2009 года	274 участка для голосования за рубежом, среди которых: 123 участка в Турции	Согласно законодательству этой страны, предварительная регистрация избирателя не обязательна. Формально списки избирателей за рубежом не готовятся, однако предварительная регистрация избирателей приветствуется. Зарегистрированные избиратели и те граждане, которые проголосовали без предварительной регистрации, исключаются из списков избирателей в родной стране.
Польша	Президентские выборы 2010 года	253 участков для голосования за рубежом, среди которых: 141 участок для голосования при дипломатических миссиях, 6 участков на военных базах, 96 участков для голосования за пределами дипломатических миссий	Избиратели обязаны не позже, чем за 10 дней до дня выборов, зарегистрироваться в консульстве в стране, где они проживают. Регистрация может быть осуществлена устно, письменно, по телефону, факсу, электронной почте или посредством специализированной веб-страницы. К голосованию допускается избиратель, предъявивший паспорт или польское удостоверение личности вместе с открепительным талоном (для граждан, которые имеют прописку в Польше, но находятся за рубежом) или персональное уведомление о дате и месте выборов (для граждан с временной регистрацией за пределами страны).
Россия	Президентские выборы 2008 года	364 участка для голосования за рубежом, среди которых участки для голосования за пределами дипломатических миссий в приднестровском регионе (23), Израиле, Египте, Дании и др.	Списки избирателей готовит избирательное бюро участка для голосования за рубежом на основании информации, предоставленной дипломатическими миссиями. Избиратель может зарегистрироваться в списке на основании паспорта и открепительного талона (если имеет прописку на территории Российской Федерации) или документа, подтверждающего временную регистрацию на территории иностранного государства. Избиратель, который не располагает открепительным талоном, может быть

			включен в списки избирателей в день выборов на основании устного прошения. Голосование производится на основании паспорта.
Филиппины*	Президентские и парламентские выборы 2010 года		Избиратели за рубежом обязаны зарегистрироваться или в дипломатической миссии, или определённом ведомстве в стране за 8 месяцев до дня выборов.
			Период регистрации продолжается 7 месяцев. Списки избирателей сопровождаются фотографиями граждан. Избиратель может голосовать при следующих условиях: 1) предъявление удостоверения личности/паспорта с фотографией избирателя; 2) если избиратель не имеет никаких документов, один из членов комиссии должен принести присягу относительно идентификации избирателя. Избиратель, не включённый в списки, не может голосовать. Процесс голосования за рубежом продолжается в течение месяца.

* На Филиппинах и в Латвии практикуется также голосование по корреспонденции (по почте).

4. Преимущества/недостатки и финансирование прямого голосования на дополнительных избирательных участках

Преимущества прямого голосования за пределами дипломатических миссий: большие возможности для избирателей за рубежом исполнить своё право голоса.

Недостатки прямого голосования за пределами дипломатических миссий: высокие финансовые и административные затраты, относительно низкая прозрачность процесса голосования по сравнению с голосованием на участках при дипломатических миссиях. Если применяется подобная процедура голосования, необходимо провести тщательное планирование, времени, кадровых и финансовых ресурсов, мер по организации и проведению корректного и прозрачного процесса.

Голосование за рубежом может существенно увеличить **стоимость выборов**, поэтому, прежде чем принимать решения относительно расширения голосования за рубежом в других местах помимо участков при дипломатических миссиях, следует произвести соответствующие расчёты. В любом случае, голосование за пределами страны влечёт дополнительные затраты, связанные с такими вопросами, как:

- безопасность граждан, пунктов проведения голосования и избирательных материалов;
- найм избирательных функционеров, их подготовка и оплата труда;
- аренда площадей для размещения участков для голосования;
- обеспечение участков для голосования средствами связи;
- транспорт для сотрудников избирательных участков и документов;
- затраты на поездки наблюдателей.

Таким образом, проблема расходов на организацию выборов за пределами страны — определяющая для администрирования избирательного процесса. В связи с множеством

аспектов, связанных с организацией голосования за рубежом, очень трудно рассчитать общую смету необходимых затрат. Расходы могут колебаться от страны к стране и зависеть от различных переменных: используемого метода внешнего голосования, физического расстояния между сообществом мигрантов и страной происхождения, степени разброса общин мигрантов, уровнем помощи, который может оказать принимающая страна (например, во время прямого внешнего голосования).

Например, в случае открытия дополнительного участка для голосования за рубежом общая стоимость соответствующего процесса будет во многом зависеть от места, где открыт участок, а также от его удалённости от ближайшей дипломатической миссии. Так, для Республики Молдова стоимость открытия одного дополнительного участка для голосования в Канаде будет выше затрат на открытие такого же участка в Италии или Российской Федерации.

Таблица 3. Затраты на организацию внешнего голосования в России и Румынии¹⁰

Страна, тип выборов	Порядок голосования	Затраты на организацию выборов за рубежом	Избиратели, которые участвовали в голосовании за пределами страны	Стоимость одного зарубежного голоса (в евро)
Россия, президентские выборы 2008 года	Прямое голосование, 363 участка для голосования (большинство при дипломатических миссиях)	30 млн рублей (~784 тысячи евро)	~73 000	10,7
Румыния, президентские выборы 2009 года	Прямое голосование, 294 участка для голосования как при дипломатических миссиях, так и за их пределами	3,89 млн румынских леев (~927 тысяч евро)	~243 000	3,8

По приблизительным расчётам, произведённым на базе новых положений Кодекса о выборах, для открытия одного дополнительного участка для голосования потребуются сумма минимум в 25 тысяч евро на участок, без учёта расходов на аренду помещения и охрану. При расчёте этой стоимости были учтены следующие статьи расходов:

- аренда помещения для размещения избирательного бюро участка для голосования и самих участков голосования;
- услуги связи (интернет, телефон, факс) с вышестоящим избирательным органом;
- обеспечение участков для голосования средствами телекоммуникаций;
- безопасность людей, помещений и сохранность документов;
- найм работников избирательных участков, их подготовка и оплата труда; размещение и суточные для избирательных функционеров;
- транспорт для избирательных функционеров и материалов для голосования;
- расходы на поездки национальных наблюдателей/представителей Центральной избирательной комиссии;
- проведение информационной кампании и мер по электоральному воспитанию.

¹⁰ Источник: расчеты авторов на основании информации, предоставленной Министерством иностранных дел Румынии, www.mae.ro и Центральным избирательным комитетом Российской Федерации, www.cikrf.ru.

Как свидетельствуют расчёты, наибольшие затраты идут на аренду помещений для избирательного бюро участка для голосования, когда на территории страны, где будет открыт участок для голосования, не существует дипломатической миссии (например, Канада, Испания, Ирландия), и помещения для участка для голосования; транспорт и размещение избирательных функционеров на период проведения избирательного процесса; проведение информационной кампании и мер по электоральному воспитанию среди молдавской общины за рубежом. Когда принимающая страна выражает согласие и добрую волю, дипломатическая миссия может ходатайствовать у местных властей о выделении помещения для размещения участка для голосования, а также об обеспечении безопасности участка в течение всего процесса голосования.

Чтобы сократить расходы, могут быть предприняты следующие меры:

- открытие участков для голосования в помещениях почётных консульств и молдавских культурных учреждений за рубежом;
- пополнение дипломатических миссий персоналом из регистра избирательных функционеров на весь период проведения избирательного процесса;
- частичный найм членов избирательных бюро участков для голосования из рядов представителей молдавской общины в принимающем государстве (когда имеется стабильная, сравнительно организованная община с определённым уровнем социальной сплочённости и экономического благополучия) и их дистанционная подготовка;
- привлечение организаций/ассоциаций уроженцев Республики Молдова к информированию молдавских мигрантов о процессе голосования и мобилизации мигрантов регистрироваться и участвовать в голосовании.

Чтобы затраты на открытие участков для голосования были оправданными, необходимо установить минимальное число зарегистрированных избирателей, которого будет достаточно для открытия участка для голосования (например, 1000 избирателей), а также упростить процедуру предварительной регистрации молдавских мигрантов с правом голоса в списках избирателей.