



## **Отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ**

**(март-август 2016 года)**

**Разработан Ассоциацией по демократии через участие (ADEPT),  
Аналитическим центром «Expert-Grup» и Центром юридических ресурсов  
Молдовы (ЦЮРМ)**

Настоящий отчет удалось подготовить благодаря щедрой помощи, предоставленной американским народом через Агентство США по международному развитию (ЮСАИД). Выраженные мнения принадлежат авторам и не отражают в обязательном порядке позицию ЮСАИД.

## Содержание

Содержание .....	2
Исполнительный обзор .....	3
Методология оценки .....	11
Введение .....	12
1. Борьба с коррупцией.....	14
2. Реформа публичного управления .....	25
3. Повышение прозрачности финансирования партий и ответственность избранных кандидатов .....	28
4. Свобода СМИ.....	31
5. Реформа в секторе юстиции, в частности, реформы, обеспечивающие независимость, эффективность, прозрачность и ответственность судебных и силовых учреждений.....	35
6. Реформа Службы Прокуратуры .....	42
7. Возобновление переговоров для подписания Соглашения о сотрудничестве с Международным Валютным Фондом .....	44
8. Обеспечение независимости и контрольно-надзорных полномочий Национального банка и Национальной комиссии по финансовому рынку .....	46
9. Обеспечение тщательного и беспристрастного расследования случаев махинаций, выявленных в банковской системе в 2014 г., с целью восполнения расхищенных фондов, а также передачи виновных в руки правосудия. ....	52
10. Восстановление стабильной деловой и инвестиционной среды .....	54
11. Повышение прозрачности и улучшение инвестиционных условий в энергетическом секторе .....	59
12. Сотрудничество с гражданским обществом .....	65
13. Ускорение процесса внедрения Соглашения об ассоциации ЕС – Республика Молдова, в том числе главу о DCFTA.....	68

## Исполнительный обзор

Дорожную карту по программе приоритетных реформ (далее – *Дорожная карта*) утвердили в марте 2016 года, она охватывала 69 действий, которые властям (правительству, парламенту и ряду других публичных учреждений) предстояло выполнить за пять месяцев (1 марта – 31 июля 2016 года) для преодоления политического и социально-экономического кризиса. В соответствии с *Дорожной картой*, кризис предполагалось преодолеть, направив усилия властей на две основополагающие цели: установление эффективного управления и правового государства; экономическое развитие и обеспечение функциональной рыночной экономики.

На правительственном уровне Правительственная комиссия по европейской интеграции под председательством премьер-министра проводила мониторинг внедрения *Дорожной карты*, а на операциональном уровне выполнение этой задачи обеспечивало Министерство иностранных дел и европейской интеграции. На парламентском уровне роль координатора процесса выполнения мер, включенных в *Дорожную карту*, возлагалась на Парламентский совет по европейской интеграции, в который входят председатели постоянных комиссий и команда парламентских служащих, назначенных на основании решения Постоянного бюро парламента РМ. В соответствии с отчетом, представленным властями в конце июля 2016 года, уровень выполнения *Дорожной карты* был равен «90%, что представляет собой 74 выполненных действия из 82, в том числе четыре действия, которые носят постоянный характер», а выполнение *Дорожной карты* было оценено в общих чертах как положительное. Власти обозначили 8 действий как остающиеся невыполненными, их предстоит внедрять в приоритетном порядке в течение III-IV кварталов 2016 года, в том числе при поддержке партнеров по развитию. Они касаются блока законов о развитии банковско-финансового сектора, в том числе утверждение законодательства о системных банковских кризисах (*bridge-bank*), которое будет доработано при поддержке экспертов МВФ, а также законодательства в области телевидения и радио, по которому проводятся консультации с ОБСЕ и Советом Европы. Кроме невыполненных действий властям предстоит внедрять и остальные действия, призванные обеспечить непрерывность инициированных реформ (по каждой главе указаны главные действия, которые предлагается осуществить к концу года, а данные предложения были сформулированы, в том числе, по итогам рекомендаций гражданского общества и партнеров по развитию).

Как показал альтернативный мониторинг, на 15 августа 2016 года из всех 69 действий<sup>1</sup> 38 (55%) были выполнены без недоработок; с недоработками выполнены 20 (29%) действий; 11(16%) действий не были выполнены. Соответственно, установлено, что только чуть немногим больше половины из 69 действий, запланированных правительством в *Дорожной карте*, были выполнены в полной мере и без недоработок. Остальные же действия либо выполнены с недоработками, связанными с их содержанием, или же с невыполнением законных требований, относящихся к законодательной процедуре и прозрачности процесса принятия решений, либо же не были выполнены вовсе.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Обращаем внимание на то, что при выработке собственного оценивания *Дорожной карты* правительство говорило о 82 действиях вместо 69, включенных в документ. 12 дополнительных действий появились в результате дезагрегирования действий 1.2, 1.3 и 10.1 и отдельного оценивания поддействий, что и повлияло на окончательный результат, о котором отчиталось правительство. Неясно, каким критерием руководствовалось правительство при отборе действий, которые были дезагрегированы и оценены раздроблено, раз *Дорожная карта* содержит целый ряд комплексных действий.

<sup>2</sup> В то же время хотим обратить внимание на то, что количественные результаты насчет числа или процента выполненных действий *Дорожной карты*, необходимо считать второстепенным показателем по сравнению с качеством выполненных действий. Часть действий, включенных в *Дорожную карту*, дублируется (действия

**Среди основных достижений** можно отметить промульгацию Закона о прокуратуре, принятие Закона о реорганизации системы судебных инстанций и пакета законов по неподкупности, инициирование реформы государственного управления, оптимизацию государственных проверок на предприятиях, принятие Стратегии привлечения инвестиций и продвижения экспорта на 2016-2020 гг., инициирование процесса реформирования банковского сектора путем присоединения к принципам Basel 3, «размораживание» процесса переговоров по возможному соглашению с МВФ и, не в последнюю очередь, относительно прозрачную и инклюзивную процедуру назначения Губернатора и членов Надзорного совета НБМ.

В то же время большинство осуществленных действий носят законодательный характер, а за ними должны последовать меры по внедрению. В этом смысле достойно похвалы намерение национальных властей продолжать выполнение мер, призванных обеспечить непрерывность инициированных реформ – как выполненных действий, так и приоритетных действий, которые предстоит выполнять по каждой главе Дорожной карты. Вместе с тем, хочется обратить внимание на то, что невыполненные действия не сводятся только к обозначенным в Отчете властей<sup>3</sup>. Аналогично и приоритетные действия, которые по большому счету носят законодательный характер и которые были сформулированы властями в том же отчете, также недостаточны для того, чтобы обеспечить непрерывность и долгосрочность инициированных реформ. Таким образом, альтернативный отчет рекомендует по каждой главе целый ряд приоритетных действий, которые следует внедрять как можно скорее, иначе законодательным мерам, выполненным в соответствии с Дорожной картой, грозит остаться утвержденными лишь на бумаге. Рекомендуемые действия следует включить в стратегические документы политик, чтобы обеспечить их внедрение.

**Что касается цели «установления надлежащего управления и верховенства права»** основные недоработки относятся к реформированию Национального центра по борьбе с коррупцией и принятию нового Кодекса о телевидении и радио (одна из крупнейших задолженностей всех правительств, начиная с 2011 г. и по нынешний день).

Национальным властям рекомендуется устранить эти две недоработки до конца 2016

---

насчет исключения монополии в масс-медиа, урегулирование юридического режима медийной собственности и утверждение нового Кодекса о телевидении и радио), тогда как другие носят технический и упрощенческий характер (к примеру, продление сроков внедрения Национальной антикоррупционной стратегии, утверждение некоторых изменений в Уголовный кодекс, разработанных еще в 2015 году, незначительные изменения в Закон о статусе судьи), поэтому им не место в подобном документе. При этом их выполнение повышает число или процент выполненных действий, хотя на самом деле не относятся к числу действий, которые создают условия для выполнения необходимых реформ или доказывают твердую волю и решимость проводить реформирование.

<sup>3</sup> Как вытекает из Отчета властей, к невыполненным относятся следующие действия: 1) Утверждение Закона о неподкупности в публичном секторе и смежных законодательных рамок (действие 1.2); 2) Внедрение Национальной антикоррупционной комиссией онлайновой системы подачи декларации о собственности и интересах и подготовка персонала (действие 1.9); 3) Парламент утвердит соответствующие законодательные рамки, которые позволят развитие отечественного медийного рынка, национальных вещательных организаций и продвижение отечественного медийного продукта в соответствии с экспертными заключениями Совета Европы и ОБСЕ (действие 4.3); 4) Парламент назначит новых членов в руководство НБАМ для замещения вакантных должностей (два вице-президента и четыре независимых члена в состав Надзорного совета НБМ) (действие 8.2); 5) Национальный банк и парламент (при содействии МВФ) обеспечат заключение НБМ договора о проведении независимого международного оценивания процесса банковского надзора (действие 8.4); 6) Парламент утвердит законодательство о правовых инструментах для системных банковских кризисов (законодательство bridge bank) (действие 8.7); 7) НБМ обеспечит для расследования KROLL всю необходимую поддержку для возвращения похищенных средств (действие 9.1, продолжается); 8) Генеральная прокуратура обеспечит своевременную передачу дел в судебные инстанции и быстрое выполнение ходатайств об оказании международной юридической помощи, направленных компетентным органам Латвии, Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (действие 9.2, продолжается); 9) Внесение изменений в Закон №131 о государственном контроле предпринимательской деятельности от 08.6.2012 для сокращения числа проверок и инспекций (действие 10.1 (с)); 10) Возобновление правительством процесса приватизации (действие 10.3, продолжается).

года и, таким образом, продемонстрировать твердую волю внедрять реформы, затрагивающие интересы ряда влиятельных групп. Кроме законодательных мер, обозначенных в качестве приоритетов в Отчете о Дорожной карте, авторы настоящего отчета рекомендуют предпринять следующие приоритетные действия, в том числе некоторые до конца 2016 года. Эти действия необходимы, чтобы обеспечить необратимость и последовательность уже выполненных/инициированных в областях реформы, включенных в Дорожную карту.

### **Борьба с коррупцией:**

- **Неподкупность:** прилагать должное усердие, применяя нормы, относящиеся к созданию НОН с отбором руководящих органов и инспекторов по неподкупности НОН в рамках честного и объективного конкурса; исключение из текста законов о неподкупности всех уязвимых моментов и двояких норм; исключение дублирования институциональных полномочий (НОН/Прокуратура, НОН/МВД, НОН/НЦБК) в части, касающейся декларирования и контроля имущества и личных интересов на государственной службе; выделение финансовых ресурсов, необходимых для деятельности НОН в 2016-2017 гг.; обеспечение интероперабельности системы e-Неподкупность со всеми государственными и частными регистрами, необходимыми для фактической проверки собственности и личных интересов; постепенный переход к онлайн-подаче деклараций – до 01.01.2018; принятие в окончательном чтении проекта закона о неподкупности, сообразованного с пакетом законов о неподкупности, и пересмотренным для того, чтобы соответствовал с требованиями насчет юридического языка. Кроме того, рекомендуется проводить мониторинг внедрения НЦБК и СИБ Закона об оценке институциональной неподкупности №325 от 23.12.2013 для того, чтобы предупредить нарушение основных прав и использование механизма оценки/тестирования в иных целях, кроме заявленных в законе. Важным пожеланием остается деполитизация правоохранительных и регулирующих учреждений. Для этого необходимо выполнять рекомендации, сформулированные в Представлении Конституционного суда к Постановлению №29 от 21.12.2010 насчет «прямого определения официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы»<sup>4</sup>; назначение на руководящие должности правоохранительных и регулирующих учреждений лиц, отобранных в результате открытых конкурсов с учетом критериев профессионализма и неподкупности.
- **Реформа НЦБК:** исключение из компетенции НЦБК функции, которая предполагает проведение уголовного преследования по фактам малой коррупции (дел, которые не относятся к исключительной компетенции прокуроров Антикоррупционной прокуратуры), с передачей данных компетенций прокурорам территориальных прокуратур; оценка роли, полномочий и персонала НЦБК в контексте реформы прокуратуры и системы неподкупности и утверждение соответствующих законодательных изменений;
- **Специализированные прокуратуры:** пересмотр органиграмм и штатного расписания специализированных прокуратур и Генеральной прокуратуры в духе нового Закона о прокуратуре и Закона о специализированных прокуратурах; скорейшее назначение на руководящие должности специализированных прокуратур, насчет неподкупности которых не существует подозрений; начало процессов откомандирования в специализированные прокуратуры офицеров по уголовному преследованию, розыскных офицеров и специалистов и надлежащее финансовое обеспечение этих прокуратур; изменение конституционных норм, касающихся прокуратуры.

<sup>4</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337241&lang=2>

### **Реформа публичного управления:**

- Обеспечить регулярное проведение заседаний Национального совета по реформе публичного управления, как минимум в соответствии с положениями Постановления Правительства о его учреждении (раз в три месяца), путем определения, в ходе каждого очередного заседания, хотя бы ориентировочно, повестки и периода проведения последующего заседания. Помимо соблюдения календаря мероприятий, крайне важным является и то, чтобы соответствующий орган играл ведущую роль в проведении, внедрении, а затем и в мониторинге и оценке результатов внедрения Стратегии РПУ;
- Опубликование на официальной странице Государственной канцелярии протоколов заседаний Национального совета по реформе публичного управления, с целью обеспечить открытость процесса принятия решений в области реформы публичного управления.
- Разработать реалистичный план действий после утверждения стратегии, с участием всех заинтересованных сторон, включающий оценку затрат необходимых для расширения возможностей институтов которые будут выполнять его положения, тем самым обеспечивая соответствующую реализацию стратегии.
- Опубликование на официальной странице правительства и Государственной канцелярии итогового отчета о функциональном анализе Государственной канцелярии.
- Обсуждение и одобрение вариантов реорганизации Государственной канцелярии, опираясь на выводы и рекомендации, изложенные в итоговом отчете о функциональном анализе Государственной канцелярии (дискуссии состоятся в рамках Национального совета по реформе публичного управления).
- Обеспечение мобилизации финансовых ресурсов для осуществления действий своевременно и в соответствии с Планом действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг.

### **Повышение прозрачности финансирования партий и ответственность избранных кандидатов:**

- Изменение Закона о политических партиях с включением положений Положения ЦИК о финансировании политических партий, касающихся пожертвований и наложения санкций на партии за нарушение Положения.
- Ограничение ежегодной суммы пожертвований политическим партиям со стороны физических лиц в пределах 4-5, а со стороны юридических лиц – в пределах 20 среднемесячных заработных плат по национальной экономике, в соответствии с международными практиками.
- Пересмотр критериев финансирования политических партий с тем, чтобы обеспечить мотивацию для финансирования из частных источников, в том числе находящимися за пределами страны гражданами, обладающим правом голоса.
- Срочное устранение разницы в примерно 400 тыс. избирателей (~15%) между официальными данными, представленными Национальным бюро статистики, и данными, представленными ЦИК в соответствии с Государственным регистром избирателей<sup>5</sup>.

### **Свобода СМИ:**

- Отозвать проекты №218 и №125 из повестки дня парламента из-за отрицательного заключения, вынесенного международными организациями в связи с запретительными нормами, предусматривающими трансляцию/ретрансляцию внешних программ/телеканалов/радиостанций. Нормы насчет измерителя аудитории и доли отечественного продукта, уже содержащиеся в новом Кодексе телевидения и

<sup>5</sup> По данным НБС, 01.01.2016 численность стабильного населения РМ составила 3553,1 тыс. человек (без населения приднестровского региона), а по данным ЦИК, на 22.08.2016, общее число избирателей, включенных в Государственный регистр избирателей (ГРИ), составляло 3237032 человек.

радио, предстоит вынести на дебаты в ходе открытых консультаций по данному проекту;

- Принять новый Кодекс о телевидении и радио во время осенне-зимней парламентской сессии, но после организации на этот счет широких открытых консультаций. В ходе открытых дебатов предстоит разработать четкие положения насчет контроля трансляции/ретрансляции программ, выпущенных внешними вещательными организациями в соответствии с европейскими требованиями в данной области.
- Инициировать/возобновить как можно скорее процесс разработки нового закона о рекламе.
- Инициировать процесс изменения/дополнения Закона о конкуренции в соответствии с нормами нового Кодекса о телевидении и радио. В частности, необходимо однозначно включить медийную сферу в число сфер вмешательства Совета по конкуренции.
- Объявить процесс консультаций для разработки стратегии развития национальной аудиовизуальной сферы.

#### ***Реформа сектора правосудия:***

- Судебная карта: проведение открытых консультаций и скорейшее утверждение парламентом Плана строительства новых зданий и/или модернизации существующих зданий, которые необходимы для нормальной работы системы судебных инстанций; скорейшая разработка плана действий по внедрению закона реорганизации системы судебных инстанций, который будет включать также стратегию об информировании участников судебного процесса и персонала учреждений сектора насчет этапов внедрения закона;
- Адвокатура: усовершенствование проекта закона о внесении изменений в Закон об адвокатуре и его утверждение парламентом;
- Статус, оценка достижений и дисциплинарная ответственность судей: утверждение проекта закона №187 о внесении изменений и дополнений в Конституцию (судебная система – статьи 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 и 123) и реформирование Судебной инспекции и системы дисциплинарной ответственности судей.
- Гражданский процессуальный кодекс: Вернуть судьям право по собственному усмотрению объявлять заседания закрытыми. Правилom должно стать проведение открытых/публичных заседаний и только в исключительных случаях заседания могут быть закрытыми.

#### ***Реформирование прокуратуры:***

- Разработка и утверждение Генеральной прокуратурой и Высшим советом Прокуратуры законодательства для внедрения Закона о прокуратуре в строгом соответствии с данным законом;
- Назначение на вакантные должности Генеральной прокуратуры, специализированных и территориальных прокуратур компетентных лиц, неподкупность которых не подлежит сомнению;
- Выделение необходимых финансовых средств для того, чтобы с 1.08.2016 прокуроры получали заработную плату, предусмотренную новым Законом о прокуратуре, а с 1.01.2017 были приняты на работу еще свыше 300 единиц персонала, который будет помогать прокурорам.
- Парламенту надлежит незамедлительно изменить конституционные положения, которые касаются прокуратуры.

**Что касается цели «экономическое развитие и обеспечение функциональной рыночной экономики»,** следует отметить медленное продвижение следствия по фактам мошенничества, выявленным в банковской системе в 2014 г., медленные темпы реформирования НБМ в плане усиления его независимости и полномочий, а

также медленный ход внедрения Программы ассоциации. В области энергетики, из-за отсутствия прозрачности в связи с возобновлением договора с поставщиком из приднестровского региона и отклонением предложения украинского поставщика, не была получена самая выгодная цена за электроэнергию. Кроме законодательных мер, обозначенных в качестве приоритетов в Отчете о Дорожной карте, авторы настоящего отчета рекомендуют предпринять до конца 2016 года следующие приоритетные действия, без которых Дорожную карту невозможно будет считать успешно претворенной в жизнь:

***Возобновление переговоров для подписания Соглашения о сотрудничестве с Международным валютным фондом:***

- Принимая во внимание, что Соглашение фактически еще не было подписано, а целый ряд действий из Главы 8 не были выполнены в полной мере, мы считаем необходимым устранить все недоработки в самое ближайшее время. Задействованным учреждениям, в частности парламенту, надлежит сосредоточиться на двух законопроектах, принятых только в первом чтении (Закон о восстановлении платежеспособности и работы с проблемными банками и Закон о Едином центральном депозитации) и ускорить процесс дебатов таким образом, чтобы до заседания Исполнительного совета МВФ, намеченного на октябрь, они были утверждены полностью;
- Окончательное исключение из отечественного банковского сектора всех имеющих недостатки, в частности, связанных с прозрачностью состава акционеров, корпоративным управлением, неблагополучными кредитами, ведь именно эти элементы и лежали в основе банковского кризиса, случившегося в последнее время.

***Что касается цели по «подписанию Соглашения о сотрудничестве с МВФ»:***

- Плачевное состояние, в котором оказался банковско-финансовый сектор, еще раз доказывает, что кроме финансовой поддержки Республика Молдова нуждается и в непрерывном мониторинге финансовых политик, что предполагает и Соглашение о сотрудничестве с МВФ. Опыт последних трех лет свидетельствует о том, что отсутствие функционального Соглашения с МВФ вкупе с непрерывным политическим кризисом – опасное сочетание для экономики и безопасности Республики Молдова.

***Обеспечение независимости и надзорных компетенций Национального банка и Национальной комиссии по финансовому рынку:***

- Назначение и утверждение парламентом в самое ближайшее время остальных членов Исполнительного комитета НБМ на основании следующих критериев: профессиональный опыт в надлежущей области, политическая неангажированность и профессиональная неподкупность;
- Утверждение в окончательном чтении законодательства насчет правовых инструментов для менеджмента системных банковских кризисов и законодательства о Едином центральном депозитации – до конца сентября;
- Исключение любых форм подверженности между оффшорными компаниями и коммерческими банками, ведь именно это и стало важным элементом, с помощью которого скрывали средства, похищенные из ликвидированных коммерческих банков;
- Реформирование рамок для гарантирования депозитов путем укрепления потенциала Фонда гарантирования депозитов с тем, чтобы он играл более важную роль в процессе урегулирования банковских кризисов, в том числе в ликвидации банков. В соответствии с обязательствами, взятыми при подписании Соглашения об ассоциации с ЕС, в следующие годы необходимо повысить потолок для гарантирования банковских депозитов;
- Повышение пруденциальных требований для исключения токсичных активов из всего банковского сектора;
- «Переформатирование» Национального комитета по финансовой стабильности с

тем, чтобы его полномочия не накладывались на полномочия НБМ и НКФР, а его роль сводилась к упрощению коммуникации между учреждениями с целью предупредить финансовые кризисы;

- Ускорение процесса внедрения норм Соглашения об ассоциации ЕС-РМ, в том числе в том, что касается финансовых услуг. В этом смысле представляется важным утвердить – по примеру Украины или Грузии – календарный план по невыполненным или оставшимся действиям.

***Обеспечение тщательного и непредвзятого расследования фактов мошенничества, выявленных в банковской системе в 2014 году, цель которого будет состоять в том, чтобы вернуть похищенные средства и заставить виновных предстать перед судом:***

- Ускорение расследований, начатых прокурорами насчет банковских хищений, а также диалога с партнерами из государств, в которые перечислялись данные средства. Сохранение конструктивного диалога со всеми задействованными сторонами: НБМ, прокуратура, компания Kroll;
- Обеспечение более высокого уровня прозрачности (в рамках закона) насчет проведения уголовного преследования с целью расследовать банковские хищения. Информирование широкой общественности позволит в большей степени убедить общественность в правильности предпринятых мер;

***Восстановление стабильной деловой и инвестиционной среды:***

- Ускорение процесса утверждения законопроектов, благоприятствующих деловой среде, и утверждение второстепенных нормативных актов, сопутствующих недавно принятым законам (Закон о метрологии, Закон о национальной стандартизации и Закон о надзоре за рынком);
- Реформирование государственных структур с тем, чтоб они могли предоставлять качественные публичные услуги. Основная проблема внедрения законодательства связана с качеством и ограниченным потенциалом публичных учреждений, а это, в свою очередь, ограничивает распространение положительного эффекта от применения этих законодательных/нормативных актов.

***Улучшение прозрачности и условий для инвестиций в энергосекторе:***

- Ввести механизм, нацеленный на предупреждение непрозрачных торгов. Разработка ясного регламента насчет процедур торгов в энергосфере, который определит порядок организации торгов, правила установления критериев отбора, процедуру вскрытия оферт, оценку оферт, договорные сроки и другие аспекты. Дополнительно для повышения прозрачности торги следует проводить с участием зарубежных наблюдателей. Регламент о торгах в энергосфере следует разработать параллельно с утверждением нового Закона об энергетике, который в настоящее время обсуждается в парламенте, и при поддержке внешних партнеров (Секретариат Энергетического сообщества, ЕС). Новый регламент должен стать функциональным до конца года и его надо будет применять на будущих торгах по закупке электрической энергии, принимая во внимание, что в марте 2017 года истекает срок договора о поставке электрической энергии, подписанного с компанией «Энергокапитал».
- Раскрыть и расследовать условия, в которых Министерство экономики провело торги по закупке электрической энергии от поставщика «Энергокапитал», уделив при этом внимание таким аспектам как сфальсифицированные торги и согласованные действия против других поставщиков (украинский «ДТЭК Энерго»).
- Регламентирование договоров, подписанных предприятиями с государственным капиталом в энергетической области, для того, чтобы ограничить договорные отношения с экономическими агентами, которые зарегистрированы в оффшорных зонах.

- Ускорить внедрение второстепенного законодательства в области природного газа и электрической энергии в части, которая касается трансграничного доступа к инфраструктуре электрической энергии и природного газа: (i) Положение о доступе к сетям электропередачи для трансграничного обмена и управлении перегрузками и осуществляет мониторинг его соблюдения системными операторами (ст. 7, п. f Закона об электроэнергии от 27.05.2016); (ii) Положение о доступе к передающим сетям природного газа и управлении перегрузками, Положение о доступе к газовым хранилищам и управлении перегрузками (ст. 7, п. i Закона о природном газе от 27.05.2016). НАРЭ планирует утвердить оба документа до конца 2016 года (Дорожная карта по либерализации энергетического сектора на 2016-2018). Утвердить эти документы важно для продвижения проектов по взаимоподключению с Румынией – как в области природного газа, так и в области электроэнергии.
- Разработать план действий по внедрению рекомендаций, содержащихся в Отчете об оценке НАРЭ, который был обнародован Секретариатом Энергетического сообщества в сентябре 2016 года. Первоочередные приоритеты касаются следующих аспектов: (i) создание прозрачного, аполитичного и представительного механизма назначения состава руководящего органа НАРЭ (директоры), что однозначно предусмотрено Законом об энергетике; (ii) утверждение нового Закона об энергетике, который уточнит порядок организации НАРЭ, определит ясные процедуры отправки директоров в отставку и ограничит возможность обновления их мандатов – не более одного раза; (iii) обеспечение правовой ясности насчет бюджетных ресурсов НАРЭ; (iv) введение системы сдержек и противовесов («checks and balances») насчет деятельности НАРЭ; (v) обеспечение максимальной прозрачности решений, которые принимает НАРЭ, открытость Агентства по отношению к общественности (потребители) и усовершенствование его деятельности за счет активной коммуникации и укрепления его институционального потенциала.

#### ***Сотрудничество с гражданским обществом:***

- Разработка и утверждение до 31 августа 2016 года механизма внедрения (постановление правительства) так называемого закона о двух процентах с тем, чтобы данный закон можно было применять с 2017 года;
- Пересмотр правовых рамок, которые относятся к повышению прозрачности процесса принятия решений, с тем, чтобы обеспечить фактическое участие гражданского общества в процессе принятия решения.

#### ***Ускорение процесса внедрения Соглашения об ассоциации ЕС-РМ, в том числе главы о DCFTA:***

- Реалистичный пересмотр сроков выполнения действий в связи с разработкой нового Плана действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС с тем, чтобы избежать «накопление» недоработок и сократить необходимость в разработке новых Календарей по устранению недоработок.
- Определение надежного механизма мониторинга процесса внедрения DCFTA в приднестровском регионе, принимая во внимание, что на конституционные власти возлагается ответственность гарантировать европейским партнерам правильность выполнения на всей территории страны обязательств, взятых в рамках Соглашения об ассоциации/DCFTA.
- Определение механизма проведения юридической экспертизы на всем протяжении законодательного процесса в смысле обеспечения непрерывности и правильности гармонизации законодательства с общеевропейским.
- Пересмотр всех руководящих документов по внедрению Соглашения об ассоциации/DCFTA в формате единого инструмента, чтобы исключить чрезмерное давление в процессе мониторинга и представления отчетов во время внедрения Соглашения об ассоциации/DCFTA.

## Методология оценки

Выполнение того, что предусмотрено в Дорожной карте по программе приоритетных реформы, оценивалось на основе методологии, которая опиралась на: уточнении показателей достижений для запланированных действий<sup>6</sup>; оценке степени выполнения по отношению к установленным срокам<sup>7</sup> и содержанию выполненных действий<sup>8</sup>. Выяснилось, что по целому ряду действий, включенных в Дорожную карту, установлены достаточно ограниченные сроки, поэтому их очень часто превышали. В итоге, при оценке выполнения действий упор делался на качество утвержденных актов/предпринятых мер и на их возможное воздействие в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах. В случае четырех действий, по которым не были установлены сроки выполнения (*выполняются*), применялись те же критерии оценивания, при этом в меньшей степени учитывался временной критерий.

Определения, примененные для заключительной оценки выполнения действий Дорожной карты и их содержание:

Этап	Определения, примененные после окончания мониторинга	Содержание
<b>Не выполнено</b>	Не начато	Не было предпринято каких-либо мер по выполнению действия
	Начато, не выполнено	Действие было начато, но не было полностью выполнено до 15 августа 2016 года, (допускаем продление срока на один месяц для выполнения действий, в связи с короткими сроками Дорожной карты)ю
<b>Realizat</b>	Выполнено без недоработок	Действие было выполнено с соблюдением нормативно-правовых требований в области законодательной процедуры и прозрачности в процессе принятия решений, принятый документ или предпринятые меры соответствуют сути действия и международным обязательствам.
	Выполнено с недоработками	Действие было выполнено с недоработками, то есть выявлены проблемы, касающиеся несоблюдением действующих нормативно-правовых требований в области законодательной процедуры и прозрачности в процессе принятия решений; несоответствием принимаемого документа или предпринимаемых мер сути или цели действия, либо их противоречием международным обязательствам

<sup>6</sup> Принимая во внимание, что в Дорожной карте отсутствуют показатели достижений, по каждому действию были установлены показатели достижения и были представлены пояснения об оценках, вынесенных в зависимости от соответствующих показателей.

<sup>7</sup> Вынесенная оценка: выполнено или не выполнено до истечения срока Дорожной карты. Принимая во внимание ограниченные сроки Дорожной карты, по некоторым действиям были приняты во внимание и действия, предпринятые до 15 августа 2016 года.

<sup>8</sup> Вынесенная оценка: выполнено с недоработками или без недоработок.

## Введение

Настоящий итоговый отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ в равной мере касается оценки порядка внедрения норм названного документа и результатов внедрения. Отчет был составлен по истечении более месяца после завершения сроков внедрения (март-июль 2016 года), чтобы можно было оценить и предварительное воздействие реформ. Отправной точкой методологии составления отчета и оценки результатов послужила цель, заявленная властями для разработки и внедрения Дорожной карты, а именно преодоление кризиса, в котором оказалась Республика Молдова, возвращение положения дел в нормальное русло и сосредоточение в дальнейшем на внедрении норм Соглашения об ассоциации с Европейским союзом. В этом смысле цель преодоления кризиса состояла в том, чтобы вернуть доверие граждан и партнеров по развитию к целям, сформулированным властями, и политике, продвигаемой властями, в том числе и в частности, в результате выполнения 69 задач, закрепленных в Дорожной карте. Эти задачи были направлены на выполнение конкретных мер законодательного, нормативного и административного характера, которые относились к реформе правосудия; борьбе с коррупцией; реформе публичного управления; свободному состязанию политических партий; свободе слова и свободе СМИ; деловому и инвестиционному климату; банковской системе и т. д.

Настоящий отчет призван стать альтернативной оценкой уровня выполнения норм Дорожной карты и был подготовлен Ассоциацией по демократии через участие «ADEPT», Аналитическим центром «Expert-Grup» и Центром юридических ресурсов Молдовы (ЦЮРМ) в соответствии с методологией, разработанной авторами отчета. При оценке прогресса принимался во внимание тот факт, что несмотря на ограниченный срок внедрения Дорожной карты (всего пять месяцев), ее результаты могут быть очень важными, они могут оказать воздействие незамедлительно, а также в среднесрочной и долгосрочной перспективах. В этом смысле отчет содержит ряд рекомендаций и, если с ними согласятся, тогда они способны помочь укрепить доверие граждан к политическому процессу, направленному на обеспечение эффективного управления. В свою очередь, эффективное управление может послужить и гарантией того, что удастся вернуть доверие партнеров Республики Молдова по развитию.

В смысле вышесказанного и опираясь на изречение о том, что успех – сумма деталей, авторы отчета пришли к выводу, что уровень внедрения Дорожной карты относительно удовлетворительный. Авторы отметили и существующие недостатки, которые, если их не устранить, могут подорвать усилия властей, направленные на то, чтобы вернуть доверие граждан и партнеров по развитию. Такой подход авторы сочли уместным в нынешнем социально-политическом и экономическом контексте Республики Молдова, который позволяет объективно проверить незамедлительное воздействие внедрения Дорожной карты, а также воздействие на среднесрочный период. Имеется в виду, что, во-первых, к концу ноября предполагается подписать соглашение между Республикой Молдова и Международным валютным фондом (МВФ), что, судя по Дорожной карте, должно было произойти в июле. Подписание данного документа – главный показатель насчет начала восстановления доверия партнеров по развитию, без финансовой поддержки которых Республика Молдова не сможет преодолеть экономический и финансовый кризис, в котором она оказалась.

Во-вторых, порядок организации и проведения президентских выборов в октябре-ноябре очень точно раскроет воздействие внедрения Дорожной карты на

обеспечение деятельности политических партий, воздействие финансирование из публичного бюджета на зависимость от сомнительного финансирования, на свободу и беспристрастность СМИ, на честное урегулирование электоральных споров в правосудии и т. д. В-третьих, долгосрочное воздействие Дорожной карты зависит от того, как именно будет применяться пакет законов о неподкупности в качестве гарантии в борьбе с коррупцией, а также как будет происходить процесс возвращения финансовых ресурсов, похищенных из банковской системы, и привлечение к ответственности виновных в совершении такого мошенничества.

# 1. Борьба с коррупцией

## Обзор общих достижений

*Из 9 действий, охваченных мониторингом, 3 были выполнены без недоработок, 2 были выполнены с недоработками, а 4 не были выполнены.*

В области борьбы с коррупцией, наиболее важным выполненным действием является утверждение пакета законов о неподкупности, а именно: Закона о Национальном органе по неподкупности (НОН), Закона о декларировании имущества и личных интересов и Закона о внесении изменений в рамки, сопутствующие этим двум законам. Данные законы закладывают основу новой системы проверки имущества, личных интересов и несовместимости на государственной службе, в том числе содержит четкие нормы насчет санкций, которые могут применяться за соответствующие нарушения. Этот механизм проверки, если он будет применяться правильно и с должным усердием, может стать эффективным способом предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Был утвержден и ряд мер, которые носят более технический характер, как то продление срока Национальной антикоррупционной стратегии и изменения в Уголовный кодекс. Был принят и промульгирован Закон об оценке институциональной неподкупности, устанавливающий систему тестирования профессиональной неподкупности любого публичного должностного лица и оценку институциональной неподкупности публичных учреждений. Масштаб этого механизма беспрецедентный в европейских странах и не только. Установленный механизм, если он не будет применяться ограниченно и добросовестно, сопряжен с целым рядом рисков в том, что касается прав и основных свобод тестируемых лиц.

Утвержден Закон о специализированных прокуратурах, а его внедрение уже свидетельствует об определенных отклонениях от концепта реформы прокуратуры и Закона о прокуратуре.

Самая большая недоработка в области борьбы с коррупцией состоит в том, что не был реформирован Национальный центр по борьбе с коррупцией (НЦБК), в сфере компетенции Антикоррупционной прокуратуры было сохранено проведение уголовного преследования по фактам малой коррупции. Если не будет прояснен мандат НЦБК и не будет ограничен мандат Антикоррупционной прокуратуры, тогда борьбе с коррупцией в результате незамедлительного и эффективного уголовного преследования по фактам крупной коррупции грозить остаться только на уровне деклараций.

## Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<i>1.1. Парламенту принять пакет законов в сфере неподкупности, в том числе: Закон о Национальной комиссии по неподкупности; Закон о декларировании имущества и интересов, положения которых расширяют круг субъектов и объектов декларирования имущества и интересов.</i>	<i>Март-апрель 2016 г.</i>	<i>Выполнено с недоработками</i>

30.07.2016 в издании «Официальный монитор РМ» были опубликованы Закон №132 о Национальном органе по неподкупности от 17.06.2016, Закон №133 о декларировании имущества и личных интересов от 17.06.2016, а также Закон №134 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 17.06.2016. Законодательные акты вступили в силу с 1.08.2016 – за исключением некоторых норм, которые вступили в силу со дня опубликования (к примеру, нормы о

порядке организации конкурса на замещение должностей председателя и заместителя председателя НОН) или же вступят в силу с 01.01.2018 (к примеру, нормы насчет подачи декларации об имуществе и личных интересах в электронном формате). Утверждение пакета законов о неподкупности и их вступление в силу – значительное достижение, ведь таким образом удалось исключить множество недоработок из важных документов о политиках<sup>9</sup>. В общих чертах законы обеспечивают предпосылки для более эффективного процесса декларирования имущества и личных интересов и контроля над ними в рамках государственной службы, поскольку был расширен список субъектов и предмет декларирования. Вместе с тем, определенные нормы могли бы стать более надежными и предвидимыми, если бы к ним отнеслись, в том числе и во время парламентских дебатов, с большим вниманием. Приведем несколько примеров на этот счет:

- ст. 12 ч. (1) Закона №132/17.06.2016 – Принимая во внимание полномочия членов Совета, их качество играет существенную роль в деле обеспечения независимости НОН. Состав Совета должен гарантировать баланс между интересом властей (законодательная, исполнительная и судебная) и интересом неправительственного сектора. Было бы целесообразно дополнительно включить в состав этого органа двух представителей гражданского общества. Неодобрительным представляется исключение журналистов из состава Совета после парламентских дебатов. Хотя журналисты и относятся к категории «гражданское общество», если бы закон содержал четкие нормы на этот счет, у журналистов появилась бы уверенность в том, что и они будут представлены;
- представляется важным четко прописать в Законе №132 точные сроки проведения проверки. Это позволит не только обеспечить безопасность и предвидимость для подконтрольных лиц, но также даст возможность повысить ответственность инспекторов по неподкупности;
- ст. 2, понятие «близкое лицо», закрепленное в Законе №133 – данное понятие, в том числе и в после парламентских дебатов, не включает супруга/супругу, детей и иждивенцев. Таким образом, исходя из понятий «конфликт интересов» и «личный интерес», не будет обязательным определить, задекларировать и урегулировать конфликт интересов, а также не будет оснований для того, чтобы констатировать конфликт интересов и применять санкции за конфликт интересов, если он возник в результате отношений субъекта с данной категорией лиц.
- ст. 4 ч. (1), п. j)-m) Закона №133 предусматривает обязательство субъекта задекларировать свои личные интересы, хотя важно распространить это обязательство и на членов семьи, а также на сожителя/сожительницу. В этом смысле потребуются внести надлежащие дополнения как в указанную статью, так и в текст бланка декларации (глава VIII).
- ст. 23 ч. (4) Закона № – В соответствии с Руководством по разрешению конфликтов интересов на публичной службе, выработанным Организацией экономического сотрудничества и развития, если личный интерес, по сути, скомпрометировал правильное выполнение задач государственного служащего, тогда специфическую ситуацию следует рассматривать скорее как случай ненадлежащего поведения либо злоупотребление служебным положением или даже как случай коррупции. В подобных ситуациях представляется важной возможность привлечь субъект к ответственности за правонарушение или же к уголовной ответственности, для чего необходимы четкие нормы на этот счет.

В связи с противоречивыми заявлениями министра юстиции об исключении масс-

<sup>9</sup> Национальная антикоррупционная стратегия на 2011–2015 годы, утвержденная Постановлением Парламента №154 от 21.07.2011; Стратегия реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, утвержденная Законом №231 от 25.11.2011.

медиа из числа источников информации, которые могут служить основанием для начала проверки в силу полномочий<sup>10</sup>, отметим, что синтагма «общедоступная информация», включенная в ст. 28 ч.(2) Закона №132, носит общий характер и охватывает, в том числе, информацию из масс-медиа, к примеру, из журналистских расследований. Важно, чтобы власти не истолковывали эту норму искаженно, а НОН применял ее добросовестно и использовал источники из СМИ в своей деятельности по контролю имущества и интересов.

Кроме того, Бланк новой декларации об имуществе и интересах еще содержит некоторые двусмысленные или несущественные выражения, которые следует пересмотреть до конца 2016 года, как то:

- Раздел VIII (личные интересы), п. с), рубрика «Качество, которым обладает» не предусматривает однозначно необходимость указать коллегиальный орган в публичных организациях;
- Раздел VI (паи), рубрика «Обладатель» не сопровождается Справкой, которая присутствует в остальных разделах, а именно «\* Фамилия субъекта декларирования, члена семьи или его сожителя/сожительницы».

**1.2. Парламенту принять пакет законов по неподкупности, в том числе: Закон о неподкупности в публичном секторе и сопутствующих ему нормативно-правовых рамок; внести изменения в Закон № 325 от 23.12.2013 о тестировании профессиональной неподкупности, направленные на обеспечение принципов конституционности и введение тестирования институциональной неподкупности.**

Апрель-  
июль  
2016 г.

Не  
выполнено

- **Закон о неподкупности в публичном секторе и смежная нормативно-правовая база – Не выполнено**

Проект закона о неподкупности №267 от 15.06.2016 остается на повестке парламента – документ был рассмотрен в первом чтении. Не умаляя целесообразность проекта, стоит все же отметить, что в ходе парламентских дебатов необходимо надлежащим образом относиться к нормам документа и, главным образом, к тем, которые могут привести к путанице, связанной с полномочиями органов. Приведем несколько примеров на этот счет:

- согласно ст. 9 ч. (2) проекта, профессиональная неподкупность лиц, занимающих выборные должности либо политические исполнительные должности, обеспечивается в момент занятия ими должности путем предварительной проверки кандидатов, а затем – в период занятия должности – путем периодической проверки Службой информации и безопасности (СИБ) лиц, занимающих такие должности. Названные нормы противоречат ст. 5 п. а) Закона №271 о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности от 18.12.2008, которая предусматривает, что проверке подлежат лица, исполняющие ответственные государственные должности, и кандидаты на такие должности, занимаемые в результате назначения;
- на основании ст. 13 ч. (4) проекта, декларации об имуществе и интересах публичных должностных лиц могут подвергаться дополнительной проверке в рамках публичного учреждения, к которому они относятся, с применением последствий, предусмотренных специальным законодательством, которое регламентирует их деятельность. Данная норма противоречит духу пакету законов о неподкупности;

<sup>10</sup> Министр юстиции: пресса перестала быть достоверным источником информации, поэтому Национальный орган по неподкупности не сможет впредь инициировать проверки на основании появившихся в СМИ материалов, <http://www.moldovacurata.md/interview/ministrul-justitiei-presa-nu-mai-este-o-sursa-de-informare-veridica-de-aceea-autoritatea-nationala-de-integritate-nu-se-va-mai-putea-sesiza-din-presa>

- в условиях ст. 18 ч. (4) п. с) проекта, публичное должностное лицо обязано незамедлительно проинформировать Национальный центр по борьбе с коррупцией о попытках задействовать его в проявления коррупции, если подобные попытки содержат элементы, относящиеся к составу преступления либо правонарушения. В соответствии со ст. 3 и со ст. 47 ч. (2) п. f) проекта, недекларирование или неурегулирование конфликта интересов является проявлением коррупции и коррупционным деянием. Неясно, почему эта информация не направляется в адрес НОН, если как раз данное ведомство в силу ст. 313<sup>2</sup> и ст. 423<sup>3</sup> Кодекса о правонарушениях РМ №218 от 24.10.2008 констатирует недекларирование либо неурегулирование конфликта интересов;
- согласно ст. 24 ч. (2) п. а) проекта, публичное должностное лицо будет обязано в течение трех рабочих дней с момента, когда были доведены до его сведения предложения, которые оно намеревается принять, уведомить руководителя публичного органа, в котором оно работает, или же в случае необходимости – руководителя вышестоящего публичного органа либо Национальный центр по борьбе с коррупцией обо всех предложениях о трудоустройстве, которые оно намерено принять в связи с прекращением трудовых либо служебных отношений, о заключении коммерческих договоров. Названные нормы противоречат нормам ст. 18 Закона №133/17.06.2016, которая обязывает субъектов декларирования уведомлять руководителя публичной организации, в которой осуществляют деятельность или, по обстоятельствам, НОН об этих же предложениях.
- **Внесение изменений в Закон № 325 от 23.12.2013 о тестировании профессиональной неподкупности согласно принципам конституционности и внедрение оценки институциональной неподкупности – выполнено с недоработками**

Закон №102 от 21.07.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты был промульгирован президентом 05.08.2016 и был опубликован в «Официальном мониторе» 12.08.2016. Закон вступит в силу по истечении трех месяцев со дня опубликования (13.11.2016). В соответствии с Законом №102, Закон №325 о тестировании профессиональной неподкупности переименовали в «Закон об оценке институциональной неподкупности».

Закон №102 не обеспечивает решения некоторых ключевых проблем, поднятых [Венецианской комиссией](#)<sup>11</sup> и [Конституционным судом](#)<sup>12</sup>, которые отметили, что определенные положения Закона № 325 противоречат международным стандартам. Принятый законопроект не предусматривает адекватного правового механизма контроля неподкупности публичных должностных лиц, не требует наличия разумного, имеющего реальные обоснования подозрения для инициирования тестирования, а также не подразумевает никаких гарантий, что тестируемые не спровоцируют тестируемых на совершение преступных деяний. Кроме того, новая система создает предпосылки для установления неограниченного влияния НЦБК на любую единицу публичного управления. Так, новый закон наделяет НЦБК полномочиями оспорить отказ от освобождения от должности руководителя единицы публичного управления, подвергнувшейся проверке, то есть непосредственно определять отставку руководителя любого органа публичного управления страны. Более того, данный закон предусматривает, что судебные дела, возникшие вследствие его применения, должны рассматриваться специализированными судьями, назначение которых в судах и

<sup>11</sup> Венецианская комиссия, мнение № 789/2014, CDL-AD(2014)039, 15 декабря 2014 г., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)039-e).

<sup>12</sup> Конституционный суд, постановление № 7 от 16 апреля 2015 г., <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>.

апелляционных судах будет осуществлять Высший совет магистратуры в порядке, согласованном с НЦБК и СИБ. Подобная норма вызывает серьезные вопросы насчет возможного вмешательства НЦБК и СИБ в независимость правосудия.

Механизм, аналогичный механизму оценки институциональной неподкупности и тестирования профессиональной неподкупности, предусмотренный в Законе №325, не существует ни в одном европейском государстве. Механизм открывает возможности для произвола, поэтому крайне важным представляется мониторинг за тем, как НЦБК и СИБ станут внедрять Закон №325.

<p><b>1.3. Парламенту принять законодательство по разграничению полномочий между учреждениями, имеющими полномочия в области борьбы с коррупцией: Закон о соотношении и разграничении мандатов Национальной комиссии по неподкупности и мандатов других органов публичного управления на полномочия констатации, наложения правовых санкций и преследования имущества, добытого из источников, существенно отличающихся от задекларированных доходов и имущества; Закон о разграничении полномочий по уголовному преследованию Национального центра по борьбе с коррупцией от мандатов Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры;</b></p>	<p>Апрель-июль 2016 г.</p>	<p>Выполнено с недоработками</p>
---	----------------------------	----------------------------------

- Закон о соотношении и разграничении мандатов Национальной комиссии по неподкупности и мандатов других органов публичного управления на полномочия констатации, наложения правовых санкций и преследования имущества, добытого из источников, существенно отличающихся от задекларированных доходов и имущества – выполнено без недоработок

Важные нормы этого действия содержатся в Законе №134. Вместе с тем, существует определенная путаница в части, касающейся полномочий целого ряда учреждений, которые параллельны полномочиям, переданным НОН. Приведем несколько примеров на этот счет:

- ст. 22 ч. (2) п. h) Закона №3 о Прокуратуре от 25.02.2016 – декларация об имуществе и личных интересах относится к числу документов, которые следует представлять для внесения в Реестр кандидат на должность прокурора (его ведет секретариат Высшего совета прокуроров), хотя кандидаты и не являются субъектами декларирования в смысле Закона №133;
- ст. 41 ч. (1) п. а) Закона №320 о деятельности полиции и статусе полицейского от 27.12.2012 – соответствие уровня жизни полицейского законному уровню оплаты труда его самого и лиц, совместно с которыми он проживает, является одним из элементов, подлежащих мониторингу специализированным подразделением, подчиненным Министерству внутренних дел;
- ст. 15 ч. (1) п. а) Закона №1104 о Национальном центре по борьбе с коррупцией от 06.06.2002 – соответствие уровня жизни работника НЦБК законному уровню оплаты его труда и труда лиц, совместно с которыми он проживает, это один из элементов, в отношении которых проводит мониторинг подразделение внутренней безопасности НЦБК.
- ст. 9 ч. (6) п. h) Закона №544 о статусе судьи от 20.07.1995 – декларация о доходах и имуществе – один из документов, которые должны подавать кандидаты на замещение должности судьи, хотя сами кандидаты и не являются субъектами декларирования в смысле Закона № 133.

- *Закон о разграничении мандата Национального центра по борьбе с коррупцией в области уголовного преследования от мандатов Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры – выполнено с недоработками.*

Закон №152 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 01.07.2016 разграничивает полномочия прокурора от полномочий органа по уголовному преследованию (НЦБК и МВД) в рамках уголовного процесса. В общей сложности изменения положительные. В то же время, закон сохраняет в силе проведение Национальным центром по борьбе с коррупцией уголовного преследования под руководством Антикоррупционной прокуратуры. Такой подход сопряжен со следующими двумя проблематичными аспектами:

- 1) Антикоррупционная прокуратура по-прежнему будет иметь в производстве большое количество дел. Подобное полномочие обременит Антикоррупционную прокуратуру незначительными делами и отрицательно скажется на ее способности фокусироваться на большой коррупции. Практически сохранение в числе полномочий Антикоррупционной прокуратуры руководства над уголовным преследованием по всем уголовным делам сводит к нулю любую из реформ, которые, как утверждают власти, проводятся для повышения эффективности механизмов уголовного преследования по делам, возбужденным на основании фактов большой коррупции (см. подробности в п. 1.5. и 1.6);
- 2) НЦБК остается органом уголовного преследования по делам, возбужденным на основании фактов малой коррупции. Не обсуждалась целесообразность сохранения специализированного органа с административным аппаратом/персоналом для проведения уголовного преследования по делам, связанным с малой коррупцией.

В рамках рабочей группы по разработке пакета законов о реформе прокуратуры обсуждалась целесообразность сохранить полномочие НЦБК по уголовному преследованию в делах, связанных с малой коррупцией, однако данный вопрос перенесли для более подробного обсуждения в рамках отдельного законопроекта, посвященного реформе НЦБК (см. подробности в п. 1.5. и 1.6). Именно из-за незавершенности вопроса насчет полномочий НЦБК и отрицательного воздействия на мандат Антикоррупционной прокуратуры (кстати говоря, это существенное воздействие), насчет действия 1.3 вынесена оценка «выполнено с недоработками».

<b>1.4. Министерству юстиции разработать законодательную базу для признания преступлением и привлечения к ответственности за нецелевое расходование и за расхищение европейских и международных фондов, а также в случаях конфликта интересов в области использования европейских и международных фондов, в соответствии с положениями Конвенции о защите финансовых интересов Европейского Сообщества и других международных конвенций в данной области.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	----------------------------	----------------------------------

Закон №105 о внесении изменения и дополнений в Уголовный кодекс от 26.05.2016, который вступил в силу с 01.07.2016, внес изменения в ст. 126<sup>1</sup>, 240, 332<sup>1</sup> и 332<sup>2</sup> Уголовного кодекса. В целом внесенные изменения соответствуют цели, заявленной в действии. Вместе с тем, в пояснительной записке к законопроекту не содержится достаточно четких объяснений и обоснований о том, почему было принято решение разделить состав преступления, предусмотренный в ст. 240 (использование не по назначению средств внутренних займов или внешних фондов) на различные абзацы только в зависимости от источника средств, использованных не по назначению. Подобный подход чреват недоразумениями при применении данной статьи на практике. Кроме того, не ясно, почему в случае преступления, предусмотренного ст. 332<sup>2</sup> (присвоение средств внешних фондов), установлены более жесткие санкции за

преступление, совершенное лицом, исполняющим ответственную государственную должность. Хотя в Дорожной карте указана разработка данного законодательства Министерством юстиции, на самом деле в августе 2015 года НЦБК уже разработал соответствующие изменения в Уголовный кодекс и они были переданы парламенту и утверждены законодательным форумом. Предложения о внесении изменений, представленные Министерством юстиции (закключение от 01.10.2015), не были приняты во внимание в полной мере.

Хотя мы относимся к тексту утвержденных изменений с определенными оговорками, избежать их поможет правильная и последовательная практика применения указанных норм. Из этих соображений выносится оценка «выполнено без недоработок».

<b>1.5. Министерству юстиции разработать законодательные инициативы по борьбе с коррупцией и по реформированию Национального центра по борьбе с коррупцией, согласованные с новым Законом о прокуратуре, Законом о Национальном центре по неподкупности и с Законом о декларировании имущества и интересов.</b>	<b>Март - апрель 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
---	------------------------------	---------------------

Действие 1.5 сформулировано в Дорожной карте расплывчато. Закон №134 от 17.06.2016 (разграничение полномочий НОН и НЦБК) и Закон №152 от 01.07.2016 (разграничение полномочий специализированных прокуратур, НЦБК и МВД), на которые указывается в отчете правительства о внедрении Дорожной карты, не представляют собой реформу НЦБК. Сам факт формулирования в Дорожной карте отдельного действия, посвященного реформированию НЦБК, свидетельствует о первоначальном намерении авторов провести реформу НЦБК, но этот процесс даже не был инициирован. Мандат и ресурсы, предоставляемые НЦБК в связи с реформой Антикрупционной прокуратуры и НОН, не ясны (мандат НЦБК был значительно ограничен вследствие реформы Антикрупционной прокуратуры и создания НОН). Соответственно, эти изменения должны повлечь за собой и внесение изменений в Закон об НЦБК и его аппарате/персонале. Хотя в Парламентской комиссии по вопросам права (в связи с утверждением рамок, сопутствующих Закону о прокуратуре) обсуждался вопрос об отсутствии необходимости сохранять орган, который занимался бы малой коррупцией, и о необходимости ограничить мандат Антикрупционной прокуратуры, решение на этот счет не было принято – прозвучало заявление о том, что данный вопрос будет внесен в повестку дня уже после начала реформирования НЦБК. Эти дискуссии также подтверждают необходимость реформировать НЦБК. Анализ, проведенный экспертами ЕС насчет НЦБК, также рекомендует пересмотреть и прояснить роль и мандат НЦБК.

Законы №134 и №152 разграничили полномочия НЦБК от полномочий НОН, Антикрупционной прокуратуры и МВД, однако они по-прежнему оставили малую коррупцию в полномочиях НЦБК и Антикрупционной прокуратуры (см. подробности и в 1.3), не прояснили другие спорные полномочия, переданные НЦБК (к примеру, предупреждение отмывания денег и финансирования терроризма и борьба с ними), и не затрагивали целесообразность сохранить нынешний аппарат/персонал НЦБК. Соответственно, собственно реформа НЦБК не была инициирована, в связи с чем и была вынесена оценка «не выполнено».

<b>1.6. Министерству юстиции разработать специализированную законодательную базу об антикоррупционной прокуратуре и о прокуратуре по борьбе с организованной преступностью и по особым делам в соответствии с Концепцией реформирования Прокуратуры и с новым Законом о Прокуратуре.</b>	<b>Май 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	--------------------	----------------------------------

Рабочая группа по реформированию прокуратуры выработала два законопроекта, направленных на реализацию данного действия. [Первый проект \(№ 243\)](#) предусматривает, среди прочего, внесение изменений в Уголовно-процессуальный

кодекс, устанавливая сферу компетенций специализированных прокуратур. [Другой законопроект \(№ 271\)](#) касается внутреннего регламента функционирования специализированных прокуратур, гарантирующего их независимость. Закон №152 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 01.07.2016 (проект №243) вступил в силу 01.08.2016, за исключением норм, касающихся персонала прокуратуры (положение «Утвердить персонал Прокуратуры в количестве 720 прокуроров и 700 единиц персонала, включая технический персонал» вступит в силу 01.01.2017). Закон №159 о специализированных прокуратурах от 08.07.2016 (проект №271) вступил в силу 01.08.2016. Однако из-за затягивания процесса утверждения данных законов оказалось невозможным – в силу административных причин – фактическое функционирование двух специализированных прокуратур с 01.08.2016 (в том числе ввиду затягивания избрания главного прокурора Прокуратуры по борьбе с организованной преступностью и особым делам, приема персонала на работу и т. д.).

Некоторые действия руководства Генеральной прокуратуры вызывают вопросы насчет наличия у него воли надлежащим образом применять Закон о прокуратуре и смежное законодательство. 27.05.2016 ВРИО генерального прокурора утвердил органиграмму и штатное расписание двух специализированных прокуратур, хотя проект Закона о специализированных прокуратурах предусматривал, что их структуру должны предлагать главные прокуроры этих прокуратур, а персонал следует согласовывать с ними. В тот же день утвердили и новую органиграмму Генеральной прокуратуры. Кроме того, органиграмма Генпрокуратуры предусматривает полномочия в областях, которые на основании Закона о прокуратуре были переданы в исключительную компетенцию специализированных прокуратур, к примеру, кибер-преступления или же торговля людьми. В итоге возникает риск, что Генеральная прокуратура неофициально продолжит практику строгого надзора над деятельностью специализированных прокуратур, тем самым подрывая их независимость.

22.04.2016 в результате конкурса, организованного Высшим советом прокуроров, назначили главного прокурора Антикоррупционной прокуратуры. 14.07.2016 Совет назначил одного из заместителей главного прокурора Антикоррупционной прокуратуры, который ранее не задекларировал свое имущество, а на конкурсе на замещение должности главного прокурора Антикоррупционной прокуратуры занял четвертое место среди пяти соискателей<sup>13</sup>. Подобные назначения вызывают вопросы относительно наличия в системе воли назначать на руководящие должности лиц, насчет неподкупности которых не существует подозрений. Должность главного прокурора прокуратуры, которая отвечает за борьбу с организованной преступностью, остается вакантной. До ее замещения в ходе конкурса, организованного в соответствии с новым Законом о прокуратуре, его полномочия исполняет ВРИО прокурора, назначенный генеральным прокурором.

Крайне важно, чтобы на вакантные должности назначались лучшие кандидаты, а сроки замещения вакансий (временное исполнение должности) не должны быть чрезмерно затянутыми. В любом случае в отношении ключевых лиц специализированных прокуратур не могут существовать подозрения в плане неподкупности, ведь это подрывает собственно цель реформы прокуратуры.

В соответствии с Законом о прокуратуре, в рамках специализированных прокуратур работают офицеры по уголовному преследованию, розыскные офицеры и специалисты. До 01.08.2016 подобных должностей в рамках специализированных прокуратур не существовало. Их должен будет отбирать в индивидуальном порядке главный прокурор специализированной прокуратуры. Их будут откомандировывать в специализированную прокуратуру на срок до пяти лет.

<sup>13</sup> Ziarul de Gardă, 20.07.2016 "Un procuror cu casă de milioane, firme nedeclarate, care a plecat de două ori din Procuratură, după scandaluri, numit șef adjunct la Procuratura Anticorupție", <http://bit.ly/2beQK4U>

Структура специализированных прокуратур и их аппарат существенно изменяются после утверждения нового Закона о прокуратуре. Это предполагает значительные дополнительные расходы. Принимая во внимание, что для 2016 года у специализированных прокуратур нет отдельных бюджетов, Генеральная прокуратура должна обеспечить их надлежащее финансирование. Кроме того, руководство специализированных прокуратур должно разработать выполнимые бюджеты учреждений на 2017 год для их включения в бюджет прокуратуры на следующий год. Если эта мера не будет предпринята, специализированным прокуратурам грозит недостаточное финансирование в течение 2017 года.

Оценка «выполнено без недоработок» вынесена только за утверждение закона о специализированных прокуратурах, как и было сформулировано в Дорожной карте. Внедрение названного закона уже проблематично. Соответственно, фактическое внедрение закона о специализированных прокуратурах должно оставаться среди ключевых приоритетов власти на ближайшее будущее.

<b>1.7. Национальному центру по борьбе с коррупцией продлить срок внедрения Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2016 г.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

Постановлением Парламента №89 от 12.05.2016 «О внесении изменений в Постановление Парламента № 154 от 21 июля 2011 года об утверждении Национальной антикоррупционной стратегии (НАС) на 2011–2015 годы» и Постановлением Парламента №90 от 12.05.2016 «Об утверждении Плана действий на 2014-2015 годы по реализации Национальной антикоррупционной стратегии на 2011-2015 годы» это действие было выполнено.

Основные изменения касаются продления периода внедрения НСБК до конца 2016 г. и усиления парламентского контроля за внедрением НСБК путем проведения, дважды в год, заседаний Постоянной парламентской комиссии, ответственной за национальную безопасность, оборону и общественному порядку, в том числе за борьбу с коррупцией. Оба документа опубликованы в Официальном бюллетени 01.07.2016. Не вполне понятно, почему данное действие почти технического порядка было определено как первоочередное и включено в Дорожную карту. Учитывая то, что НСБК на 2011-2015 гг., как и План действий по НСБК на 2011-2015 гг., были приняты с опозданием, необходимость продления срока их внедрения казалась очевидной.

<b>1.8. Национальному центру по борьбе с коррупцией разработать электронную карточку профессиональной неподкупности и программу электронных доказательств.</b>	<b>Май 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
--	--------------------	---------------------

НЦБК разработал и утвердил новые Технические требования для Информационной системы «Досье профессиональной неподкупности госслужащих». На их основании, в июне 2016 г., в результате проведенного открытого тендера, ПРООН в Молдове определил компанию-разработчика программного обеспечения будущей Информационной системы. Сдача работ намечена на конец 2016 года, а окончательной версии – через год после подписания договора, данный период включает и подключение публичных учреждений, а также пилотирование ПО.

Само по себе действие не вызывает вопросов - при условии, что будущая информационная система будет всецело соответствовать окончательному тексту Закона об оценке институциональной неподкупности (см. действие 1.2). Оценка «не выполнено» вынесена в связи с тем, что, судя по формулировке Дорожной карты, до 31 июля 2016 года должен быть готов электронный файл, однако на самом деле только тогда был заключен договор с компанией и работы тогда только начались. Очевидно, что сроки нереалистичные, а подобное действие требует отвести не менее года на разработку тестовой версии ПО.

<b>1.9. Национальной комиссии по неподкупности внедрить систему онлайн-декларирования имущества и личных интересов и провести соответствующее обучение персонала</b>	<b>Июль 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
--	---------------------	---------------------

Онлайновая система подачи и проверки деклараций об имуществе и интересах была разработана, протестирована на предмет функциональности и безопасности и получила одобрение на функционирование. Центр е-Управления уже адаптировал ее к новому бланку декларации об имуществе и интересах. Система уже подключена к целому ряду государственных регистров, но в меньшей степени к кадастровому и налоговому регистрам. Центр е-Управления провел обучение персонала Национальной антикоррупционной комиссии (НАК), ответственного за проверку доходов, собственности и интересов, однако дополнительное обучение потребуется для новых инспекторов по неподкупности, принятых на работу в НОН. Закон устанавливает, что с 01.01.2018 станет обязательной подача декларации об имуществе и интересах в электронном формате. До того времени остается на усмотрение государственного служащего решать, как он будет подавать свою декларацию – в электронном виде если на бумажном носителе. Правительству, в свою очередь, предстоит в 6-месячный срок, то есть до января 2017 года, установить тип электронной подписи и порядок ее распределения субъектам декларирования. Этого срока более чем достаточно. Также к январю 2017 года НАН предстоит создать необходимые условия для подачи декларации об имуществе и интересах в электронном формате (Регламент о порядке заполнения декларации в электронном формате и Руководство – утверждены) и утвердить концепт Электронного регистра субъектов декларирования. Последний уже разработан, осталось только, чтобы публичные органы/учреждения внесли в него сведения о лицах, которые подпадают под действие закона о декларировании имущества и личных интересов. Принимая во внимание время, необходимое для внесения сведений в Электронный регистр субъектов декларирования, фактически подача деклараций об имуществе и личных интересах может начаться в апреле-марте 2017 года или даже раньше. В этой ситуации правительство может – в своем постановлении – рекомендовать субъектам отдавать предпочтение декларированию имущества и интересов в электронном формате и, тем самым, ускорить переход к подаче деклараций об имуществе и личных интересах в электронном формате. Кроме того, важно, чтобы правительство соблюдало сроки, предусмотренные для всех мер, которые предшествуют запуску системы е-Неподкупности. К примеру, срок для предоставления доступа ко всем государственным регистрам, информационным системам и другим формам ведения и управления данными уже превышен (крайний срок был установлен на 1 сентября 2016 года).

Продолжение процедуры подачи деклараций в письменном виде потребует и в 2017 году заключить договор с компанией для их оцифровки и размещения на сайте. Как показывает опыт последних лет, стоимость соответствующих услуг неуклонно возрастает<sup>14</sup>, а декларации на сайте размещают с большим превышением установленных сроков.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

##### Неподкупность:

- Применение с должным усердием норм, главным образом касающихся создания НОН путем реорганизации Национальной антикоррупционной комиссии; возвращение к тексту законов из пакета законов о неподкупности для исключения из него всех уязвимых моментов и двояких норм.

<sup>14</sup> В 2013 году стоимость услуг по оцифровке деклараций о доходах, собственности и интересах и их размещение на сайте составила 639 тыс. леев (ООО «BTS PRO»), в 2014 году – 284,8 тыс. леев (ГП «Fiscservinform»), в 2015 году – 798 тыс. леев (ГП «Fiscservinform»), а в 2016 году – 900 тыс. леев (ООО «Esempla Systems»).

- Внесение в законодательство изменений с тем, чтобы исключить дублирование институциональных полномочий (НОН/Прокуратура, НОН/МВД, НОН/НЦБК, НОН/ВСМ) в части, касающейся декларирования и контроля имущества и личных интересов на государственной службе;
- Отбор членов Совета по неподкупности, руководства НОН и инспекторов по неподкупности в рамках честного и непредвзятого конкурса с соблюдением положений законодательства.
- Выделение необходимых финансовых ресурсов для реорганизации НАК и деятельности НОН в 2016-2017 гг. в соответствии с новыми положениями законодательства.
- Правительству обеспечить соблюдение сроков применения законодательных норм, связаны с началом подачи деклараций об имуществе и интересах в электронном формате, а также обеспечить постепенное/поэтапное применение этого формата до 01.01.2018.
- Обеспечить доступ НКН (будущее Национальное управление по неподкупности) ко всем государственным и частным реестрам, необходимых для результативной проверки имущества и личных интересов, особенно к реестрам кадастровой и налоговой служб.
- Обсуждение и утверждение парламентом в окончательном чтении проекта закона о неподкупности. Проект следует согласовать с пакетом законов о неподкупности, в том числе исключив нормы, которые наделяют несколько органов одними и теми же полномочиями в области декларирования и проверки личных интересов на государственной службе и, тем самым, приводят к неясности насчет ответственного органа. Кроме того, проект следует пересмотреть таким образом, чтобы он соответствовал требованиям насчет юридического языка.
- Мониторинг внедрения НЦБК и СИБ Закона №325 об оценке институциональной неподкупности от 23 декабря 2013 года, в частности, чтобы предупредить нарушение основных прав и использование механизма оценки институциональной неподкупности и тестирования профессиональной неподкупности в иных целях, кроме заявленных в законе.
- Демополитизация правовых и регулирующих учреждений. Выполнение Представления Конституционного суда к Постановлению №29 от 21.12.2010 насчет «прямого определения официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы»; назначение на руководящие должности правоохранительных и регулирующих учреждений лиц, отобранных в результате открытых конкурсов с учетом критериев профессионализма и неподкупности.

#### Реформа НЦБК:

- Исключение из компетенции НЦБК функции, которая предполагает проведение уголовного преследования по фактам малой коррупции (дел, которые не относятся к исключительной компетенции прокуроров Антикоррупционной прокуратуры), с передачей данных компетенций прокурорам территориальных прокуратур.
- Оценка роли, полномочий и персонала НЦБК в контексте реформы прокуратуры и системы неподкупности.

#### Специализированные прокуратуры:

- Пересмотр органиграмм и штатного расписания специализированных прокуратур и Генеральной прокуратуры в духе нового Закона о прокуратуре и Закона о специализированных прокуратурах;
- Назначение на руководящие должности специализированных прокуратур лиц, насчет неподкупности которых не существует подозрений. Процесс назначения не следует затягивать.

- Руководству специализированных прокуратур надлежит начать процесс откомандирования офицеров по уголовному преследованию, розыскных офицеров и специалистов в специализированные прокуратуры.
- Генеральной прокуратуре следует обеспечить надлежащее финансирование специализированных прокуратур в 2016 году, а руководству специализированных прокуратур надлежит разработать выполнимые бюджеты специализированных прокуратур на 2017 год.

Национальная антикоррупционная стратегия:

- Разработать новую Национальную стратегию борьбы с коррупцией на 2017-2020 гг. и утвердить ее до конца 2016 г., с тем, чтобы приступить к ее внедрению с 1 января 2017 г.

## 2. Реформа публичного управления

### Обзор общих достижений

*Все 4 действия выполнены без недоработок.*

Реформа государственного управления, в частности, рационализация и повышение эффективности государственного управления, профессионализация государственной службы и модернизация общественных услуг, считается одним из основных приоритетов Правительства, так как она играет стимулирующую роль для реформирования любого сектора. Таким образом, были предприняты усилия для своевременного выполнения обязательств в этой сфере включенных в Дорожную карту. Тем не менее, мы отмечаем, что действия направлены на установление стратегической и институциональной базы для проведения реформ, а не на их фактическую реализацию.

Так, хотя все действия были выполнены своевременно и без недоработок, главным остается обеспечение их устойчивости. Одно заседание Национального совета по реформе публичного управления, созванное в сроки, обозначенные в Дорожной карте, не гарантирует эффективное функционирование этой платформы в соответствии с нормативными положениями. Данный совет созвали не для обсуждения и принятия решений насчет действий, связанных с реформой публичного управления, которые широко освещались в данный период, как то изучение возможностей реорганизации Государственной канцелярии в результате функционального анализа или же насчет возможностей реформирования правительства. Аналогичным образом и проведение функционального анализа Государственной канцелярии не обеспечивает ее реорганизацию в соответствии с успешным опытом, а утверждение Стратегии реформы публичного управления и Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг, может остаться только на уровне намерений, если должностные лица не возьмут на себя должную ответственность и если не будут обеспечены необходимые финансовые ресурсы.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>2.1. Государственной канцелярии обеспечить функционирование и организацию заседаний Национального совета по реформе публичного управления</b>	<b>10-11 марта 2016</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>

Национальный совет по реформе публичного управления создан Постановлением

правительства № 716 от 12.10.2015<sup>15</sup> по рекомендации партнеров по развитию, для придания импульса реализации мероприятий по реформированию данной сферы. Поскольку реформа публичного управления имеет комплексный характер (т.е. охватывает несколько секторов, управляемых различными государственными структурами, как на центральном, так и на местном уровне), Совет был задуман как платформа высокого уровня для принятия решений и соответствующих обязательств по стратегическим направлениям реформы. Так, Совет возглавляет Премьер-министр и состоит из председателей двух профильных парламентских комиссий, пяти членов Правительства и генерального секретаря Правительства, а ее заседания должны проводиться не реже чем раз в три месяца.

В течение пяти месяцев с момента создания Совета не было проведено ни одного заседания. Первое заседание Совета состоялось 11.03.2016. В заседании участвовали партнеры по развитию, а основные дискуссии касались процесса разработки стратегии реформирования публичного управления (РПУ). В ходе второго заседания Совета, которое состоялось 12.05.2016 г., был представлен проект стратегии РПУ и начат процесс общественных консультаций для его доработки.

С 13.05.2016 по 31.08.2016 не было созвано ни одного заседания, хотя в соответствии с вышеназванным постановлением, «заседания Совета созываются не реже одного раза в три месяца», а в отчетный период были инициированы или осуществлены важные действия, направленные на реформу. Возможные темы, которые можно вынести на обсуждение на заседаниях Совета по реформе публичного управления: реорганизация Государственной канцелярии в результате ее функционального анализа, институциональное реформирование правительства, проект Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг, на 2017-2021 годы, который был утвержден Постановлением Правительства №966 от 09.08.2016, и т. д.

Хотя формат Совета отвечает задаче определения первоочередных реформ и принятия соответствующих институциональных обязательств, а его деятельность способна придать надлежащее качество проведения реформ, их мониторингу, а также содействовать необходимому в данном аспекте диалогу с партнерами по развитию, все же Секретариату Совета, который на данный момент осуществляется Государственной канцелярией, необходимо проявлять более активный подход в определении повестки дня и обеспечении функциональности Совета.

**2.2. Государственной канцелярии доработать и утвердить Дорожную карту/Стратегию реформы публичного управления путем консультаций с гражданским обществом и партнерами по развитию, в том числе по результатам исследования SIGMA**

**Апрель  
2016 г**

**Выполнено  
без  
недоработок**

Разработку Стратегии реформы публичного управления инициировали в апреле 2016 года при поддержке «Фонда за эффективное управление», финансируемого Великобританией, с учетом фактов и рекомендаций, содержащихся в отчете SIGMA насчет публичного управления в Республике Молдова, составленном при содействии Европейского союза, который был доработан и представлен правительству в марте 2016 года. Так, Стратегия отражает принципы государственного управления на уровне ЕС и призвана создать общие рамки реформы публичного управления на период 2016-2020 гг. как на центральном, так и на местном уровнях, и включает пять направлений: (i) ответственность публичного управления (ii) разработка государственных политик, (iii) модернизация публичных услуг, (iv) управление публичными финансами, (v) управление человеческими ресурсами.

<sup>15</sup> <http://lex.justice.md/md/361601/>

Проект Стратегии РПУ был представлен на заседании Национального совета по реформе публичного управления от 12.05.2016 г., на котором присутствовали и партнеры по развитию и результатом которого были начаты консультации с общественностью по доработке Стратегии<sup>16</sup>. Так, в течение мая были проведены консультации с представителями партнеров по развитию, гражданского общества, местных органов власти и научного сообщества. В процессе консультаций поступили заключения, комментарии и предложения от более 60-ти органов и институтов публичной власти всех уровней, а также от партнеров по развитию, которые были учтены в процессе доработки Стратегии. В частности проект Стратегии дважды выносился на консультации с Делегацией ЕС и с Программой SIGMA. Стратегию утвердили Постановлением Правительства №911 от 25.07.2016<sup>17</sup>. В течение двух месяцев после утверждения Стратегии предстоит разработать и утвердить план действий по ее внедрению.

Хотя содержание документа соотнесено с результатами оценки публичного управления, проведенной SIGMA, и отражает потребности и приоритеты реформирования по всему спектру публичного управления, успех его реализации зависит от политической поддержки Правительства в процессе осуществления Плана действий по внедрению Стратегии. На этом этапе крайне важно доработать План действий по внедрению Стратегии, определить затраты, необходимые для внедрения реформы публичного управления, и вынести документ на консультации с гражданским обществом и партнерами по развитию.

<b>2.3. Государственной канцелярии организовать независимую экспертизу институциональной эффективности Госканцелярии (функциональный анализ, деловые процессы, координирующая роль и т.д.)</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

По обращению Государственной канцелярии, 29-го марта 2016 г. ПРООН Молдова приступила к процедуре определения команды (с компонентой международной экспертизы) для осуществления институционального и функционального анализа Государственной канцелярии и офиса Премьер-министра. В мае 2016 г. была отобрана команда компании Ernst & Young Baltic<sup>18</sup> в составе четырех международных консультантов, которая приступила к своей непосредственной работе в период с 19 по 25 мая с. г.

Итоговый отчет, составленный после функционального анализа и содержащий рекомендации насчет рационализации/реорганизации функций Государственной канцелярии, представили заказчику 14.07.2016, но не обнародовали. В настоящее время на основании рекомендаций идет процесс подготовки к реорганизации Государственной канцелярии на основе рекомендаций, сформулированных в отчете о функциональном анализе.

<b>2.4. Государственной канцелярии разработать План действий по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг.</b>	<b>Июль 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

Распоряжением Генерального секретаря Правительства от 03.05.2016, Центр электронного управления назначен ответственным за разработку проекта Плана действий по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг. до 1 июля 2016 г. В процессе разработки Плана были учтены приоритеты, обозначенные в Стратегии реформы центрального публичного управления на 2016-2020 гг. в части Модернизация публичных услуг. С 01.07.2016 проект плана вынесли на открытые

<sup>16</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3188>.

<sup>17</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>

<sup>18</sup> <http://www.unep.md/tenders/archive2016.shtml>.

консультации – его разместили на платформе particip.gov.md, затем его утвердили Постановлением Правительства №966 от 09.08.2016.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Обеспечить регулярное проведение заседаний Национального совета по реформе публичного управления, как минимум в соответствии с положениями Постановления Правительства о его учреждении (раз в три месяца), путем определения, в ходе каждого очередного заседания, хотя бы ориентировочно, повестки и периода проведения последующего заседания. Помимо соблюдения календаря мероприятий, крайне важным является и то, чтобы соответствующий орган играл ведущую роль в проведении, внедрении, а затем и в мониторинге и оценке результатов внедрения Стратегии РПУ;
- Опубликование на официальной странице Государственной канцелярии протоколов заседаний Национального совета по реформе публичного управления, с целью обеспечить открытость процесса принятия решений в области реформы публичного управления.
- Разработать реалистичный план действий после утверждения стратегии, с участием всех заинтересованных сторон, включающий оценку затрат необходимых для расширения возможностей институтов которые будут выполнять его положения, тем самым обеспечивая соответствующую реализацию стратегии.
- Опубликование на официальной странице правительства и Государственной канцелярии итогового отчета о функциональном анализе Государственной канцелярии.
- Обсуждение и одобрение вариантов реорганизации Государственной канцелярии, опираясь на выводы и рекомендации, изложенные в итоговом отчете о функциональном анализе Государственной канцелярии (дискуссии состоятся в рамках Национального совета по реформе публичного управления).
- Обеспечение мобилизации финансовых ресурсов для осуществления действий своевременно и в соответствии с Планом действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг.

### **3. Повышение прозрачности финансирования партий и ответственность избранных кандидатов**

#### **Обзор общих достижений**

---

*Из 4 действий, по которым проводился мониторинг, 1 было выполнено без недоработок, а остальные 3 были выполнены с недоработками.*

---

Министерство юстиции выполнило задачу по обеспечению применения законодательства в области регистрации и функционирования политических партий. Суть принципа прозрачности финансирования политических партий состоит в устранении случаев использования средств из источников, за которыми могут скрываться незаконные интересы. В данном смысле финансирование политических формирований из средств публичного бюджета может решить эту проблему, при условии, что критерии выделения бюджетных средств адекватно отражают уровень поддержки партий со стороны граждан и перспективу их развития. Финансирование из публичного бюджета подразумевает отчетность об использовании партиями этих средств в соответствии с уставными целями. Правительство предусмотрело в государственном бюджете финансовые ресурсы для поддержки деятельности партий, вместе с тем, проблематичным остается получение бенефициарами соответствующих средств. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) выполнила свои обязательства насчет разработки механизмов мониторинга прозрачности

финансирования политических партий. Для повышения дисциплины политических партий в том, что касается своевременного представления финансовых отчетов, ЦИК пригрозил партиям, которые не соблюдали сроки представления отчетности, вначале применением санкций, предусмотренных Кодексом о правонарушениях, а затем – лишением финансирования из бюджета. Последнее предупреждение возымело ожидаемое действие. После решения о прямом избрании главы государства Центризбирком сосредоточил свои усилия на внесение поправок в законодательство о выборах – включил нормы насчет избрания президента страны. Пересмотр электорального законодательства с учетом рекомендаций ЕС и миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами перенесли на 2017 год.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>3.1. Министерству юстиции обеспечить право политических партий на регистрацию и функционирование</b>	<i>постоянно</i>	<b>Выполнено без недоработок</b>

В период с января по май 2016 г., Министерство юстиции зарегистрировало два политических формирования: «Правая» Партия<sup>19</sup> (24.03.2016) и Партию «Действия и Солидарности»<sup>20</sup> (26.05.2016). Минюст также зарегистрировало очередные поправки к Уставу ряда партий, а также изменения в их руководящих органах. Не были зафиксированы запросы о регистрации политических партий или изменяющие подзаконные акты и руководящие органы которые были бы отклонены Министерством юстиции.

<b>3.2. Правительству предусмотреть в Законе о Государственном бюджете на 2016 год фонды на финансирование политических партийю</b>	<i>Март 2016 г.</i>	<b>Выполнено с недоработками</b>
---	---------------------	----------------------------------

Закон о государственном бюджете на 2016 год, принятый 01.07.2016 и вступивший в силу 26.07.2016, предусматривает в ст. 2(9) выделение в бюджете Центральной избирательной комиссии (ЦИК) для финансирования политических партий суммы, равной 39 млн. 850 тыс. леев, что составляет 0,13% бюджетных доходов. 18.08.2016 Центризбирком принял постановление «Об установлении ежемесячного размера ассигнований из государственного бюджета на 2016 год, предназначенных политическим партиям исходя из их результатов на парламентских выборах, состоявшихся 30 ноября 2014 года и на всеобщих местных выборах, состоявшихся 14 июня 2015 года». В соответствии с Законом о политических партиях №294-XVI, размер субсидий установлен следующим образом: 50 процентов – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах; 50 процентов – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах. По расчетам ЦИК, каждая партия, принявшая участие в парламентских выборах 2014 года, получит ежемесячно по 1,11 лея за каждый голос, которым она заручилась. А каждая партия, принявшая участие в муниципальных выборах 2015 года, получит ежемесячно по 0,47 лея за каждый голос, которым она заручилась (имеются в виду голоса, отданные за местные и районные советы и за примаров). Центризбирком обязал политические партии открыть специальные счета для получения ежемесячных денежных переводов, начиная с августа 2016 года. Хотя Законом о госбюджете на 2016 год предусматривается, что деньги, выделенные на

<sup>19</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/dreapta/>

<sup>20</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/pas/>

финансирование политических партий, выделяются в бюджет ЦИК, еще предстоит определить порядок перечисления денег непосредственно партиям.

<b>3.3. Центральной избирательной комиссии разработать механизмы общественного мониторинга и оценки соблюдения законодательных рамок со стороны участников финансирования политических партий и избирательных кампаний.</b>	<b>Май-июль 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	-------------------------	----------------------------------

ЦИК опубликовал модели документов финансовой отчетности<sup>21</sup> партий по следующим статьям: членские взносы членов партии; пожертвования со стороны физических лиц; пожертвования в виде имущества, материальных ценностей и услуг; расходование ассигнований, выделенных из государственного бюджета; отчет о финансовой деятельности. По истечении срока представления семестровых отчетов (15 июля) только 19 партий из 45 зарегистрированных выполнили требования насчет представления отчетов. Затем уже с некоторым опозданием еще 8 партий представили свои отчеты о финансовом менеджменте в первом полугодии нынешнего года. Стоит отметить, что предупреждение, вынесенное Центризбиркомом партиям, которые не представили своевременно свои финансовые отчеты, возымело действие на формирования, которые приняли участие в предыдущих выборах и которые могли лишиться бюджетных ассигнований. Вместе с тем, формирования, которые не приняли участие в предыдущих выборах и не имеют право на ассигнования, проигнорировали это предупреждение Центризбиркома. В таких условиях 18 августа ЦИК вновь обратился к партиям, имеющим задолженности, и предупредил их о том, что с 15 сентября начнет применять те нормы Кодекса о правонарушениях, которые предусматривают применение штрафов по отношению к руководителям соответствующих формирований.

<b>3.4. Центральной избирательной комиссии определить недостатки и упущения в законодательстве о выборах, разработать предложения по изменению Кодекса о выборах и дополнительных нормативно-правовых актов, в рамках межведомственной рабочей группы, созданной распоряжением председателя ЦИК №35-а от 11.09.2015.</b>	<b>Июнь 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	---------------------	----------------------------------

Центризбирком создал рабочую группу по внесению поправок в законодательство о выборах и в смежное законодательство в соответствии с рекомендациями миссий ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами 2014 года и за местными выборами 2015 года. Вместе с тем, выполнение данной задачи перенесли в связи с необходимостью отвечать новым обстоятельствам, возникшим в связи с Постановлением Конституционного суда (КС) от 04.03.2016, которым предусматривается прямое избрание главы государств. ЦИК проанализировал правовые рамки насчет избрания главы государства, восстановленные Постановлением КС, и решил разработать проект закона о внесении изменений в Раздел IV Кодекса о выборах «Выборы президента Республики Молдова»<sup>22</sup>. Проект, подготовленный ЦИК, заручился поддержкой практически всех парламентских фракций, при этом была учтена часть рекомендаций, сформулированных Венецианской комиссией и организациями гражданского общества.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Изменение Закона о политических партиях с включением положений Положения ЦИК о финансировании политических партий, касающихся пожертвований и

<sup>21</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1002&rid=14340&l=ro>.

<sup>22</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/3166/language/ro-RO/Default.aspx>.

- наложения санкций на партии за нарушение Положения.
- Ограничение ежегодной суммы пожертвований политическим партиям со стороны физических лиц в пределах 4-5, а со стороны юридических лиц – в пределах 20 среднемесячных заработных плат по национальной экономике, в соответствии с международными практиками.
  - Пересмотр критериев финансирования политических партий с тем, чтобы обеспечить мотивацию для финансирования из частных источников, в том числе находящимися за пределами страны гражданами, обладающим правом голоса.
  - Срочное устранение разницы в примерно 400 тыс. избирателей (~15%) между официальными данными, представленными Национальным бюро статистики, и данными, представленными ЦИК в соответствии с Государственным регистром избирателей<sup>23</sup>.

## 4. Свобода СМИ

### Обзор общих достижений

---

*Из 3 действий, охваченных мониторингом, 1 выполнено с недоработками, а 2 не были выполнены.*

---

Цель, которую власти наметили достичь в результате выполнения этих трех действий, не была достигнута. Изменения в Кодекс о телевидении и радио, которыми было ограничено право обладать более чем двумя лицензиями на вещание, не привело к сокращению монополии в СМИ, и маловероятно, что это произойдет в будущем, так как документ содержит законодательные изменения, которые позволяют обходить установленные ограничения. Главная недоработка заключается в том, что опять перенесли утверждение нового Кодекса о телевидении и радио. Проект, разработанный в 2010 году (при содействии Совета Европы) и зарегистрированный в парламенте в 2015 году, приняли в первом чтении 1 июля 2016 года, затем было решено направить его Совету Европы, ОБСЕ и другим профильным международным учреждениям, чтобы они вынесли по нему свои заключения. Параллельно парламент утвердил три спорных проекта о внесении изменений в действующий Кодекс о телевидении и радио. Они были разработаны группой депутатов от ЛП и ДПМ. Указанные изменения не только содержат ряд предложений, которые уже есть в новом проекте Кодекса о телевидении и радио, но еще и содержат ряд запретительных норм, которые подверглись критике со стороны ОБСЕ, национальных и международных медийных организаций за риск, связанный с ограничением плюрализма мнений, свободы слова и свободы вещания. В то же время, ситуация в сфере свободы СМИ постоянно ухудшается, что подтверждается рядом национальных<sup>24</sup> и международных<sup>25</sup> исследований. Информация о конечных владельцах частных вещательных компаний, обнародованная в ноябре 2015 г. в связи с внесением поправок в Кодекс о телевидении и радио, доказывает наличие феномена концентрации собственности в сфере вещания, о чем уже некоторое время сигнализируют ряд медиа-организаций. Нелояльная конкуренция на рекламном и медийном рынках, отсутствие прозрачного механизма измерения доли аудитории, отсутствие политики развития отечественного медийного рынка – другие проблемы, с которыми сталкиваются СМИ в нашей стране. Эти серьезные проблемы далеко

---

<sup>23</sup> По данным НБС, 01.01.2016 численность стабильного населения РМ составила 3553,1 тыс. человек (без населения приднестровского региона), а по данным ЦИК, на 22.08.2016, общее число избирателей, включенных в Государственный регистр избирателей (ГРИ), составляло 3237032 человек.

<sup>24</sup> Меморандум о свободе прессы в Республике Молдова, <http://bit.ly/28MSnsj>, Доклад о внешнем плюрализме СМИ в РМ в 2016 г., разработанный АРЕЛ, <http://bit.ly/28Oue6X>.

<sup>25</sup> Freedom of the Press, Country Report, <http://bit.ly/28QjB2h>.

не были решены мерами, которые были предусмотрены и предприняты для внедрения Дорожной карты.

#### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>4.1. Парламенту принять изменения в Кодекс телевидения и радио, направленные на исключение монополии в сфере масс-медиа путем ограничения возможности владения более чем двумя лицензиями на вещание</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>

владельца) – достигнута не была, поскольку и в дальнейшем сохраняется возможность инвестировать средства в неограниченное количество вещательных организаций, даже при официально оформленном владении двумя. Кроме того, ограничительные положения закона вступают в силу по мере истечения сроков действия уже выданных лицензий, а не с определенной даты, что дает преимущества вещательным компаниям, чьи лицензии на вещание истекают после 2020 г. В случае принятия нового Кодекса о телевидении и радио ситуация будет иной, так как в нем содержатся гораздо более развернутые положения в плане контроля и ограничения концентрации собственности в области телевидения и радио.

<b>4.2. Координационному совету по телевидению и радио, Правительству и Парламенту разработать законопроекты о внесении изменений и дополнений в национальное законодательство, в частности, в Кодекс о телевидении и радио, с целью введения понятий, касающихся измерения объема и доли аудитории, ввиду обеспечения надежных условий конкуренции в соответствии с практикой стран-членов Евросоюза, в том числе для ограничения монополизации масс-медиа и во избежание преднамеренного прерывания вещания оппозиционных СМИ.</b>	<b>Июнь 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
--	---------------------	---------------------

КСТР разработал проекты поправок в Кодекс о телевидении и радио, предусматривающие его дополнение понятиями относительно измерения объема и доли аудитории. Однако они не были представлены Правительству и Парламенту, так как в Парламенте уже зарегистрирован проект нового Кодекса о телевидении и радио (№ 53 от 15.03.2015), в котором соответствующие понятия трактуются, и который содержит положения, необходимые для установления механизма контроля и ограничения концентрации собственности в сфере телевидения и радио.

С другой стороны, действие 4.2 предусматривает внесение в законы о рекламе и о конкуренции изменений, которые отражали бы положения нового Кодекса о телевидении и радио. В этой связи не ясно, почему разработка указанных законопроектов, которые относятся к иным сферам регулирования, нежели телевидение и радио, была вменена КСТР. Из-за того, что не был утвержден новый Кодекс телевидения и радио, не были приняты ни меры, направленные на разработку соответствующих поправок. На протяжении нескольких лет медийные учреждения обращают внимание на существование нелояльной конкуренции на аудиовизуальном сегменте рекламного рынка, вот почему гармонизация закона о рекламе и закона о конкуренции остается неотложно необходимой, а приступить к этому следует сразу же после утверждения нового Кодекса о телевидении и радио. Нынешний Закон о рекламе (Закон №1227 от 27.06.1997) неполный, неэффективный и устаревший, тогда как закон о конкуренции вообще не включает медийную сферу в число сфер, в которые вмешивается Совет по конкуренции. Отметим, что проект нового закона о рекламе, разработанный Министерством юстиции, был вынесен на открытые консультации в мае 2014 года, но без каких-либо результатов.

**4.3. Парламенту принять надлежащую законодательную базу, способствующую развитию местного медиа-рынка, национальных вещательных организаций и продвижению местной теле- и радио продукции, согласно рекомендациям экспертов Совета Европы и ОБСЕ**

Июль  
2016 г.

Не  
выполнено

Поскольку данное действие было сформулировано в Дорожной карте расплывчато, при его оценке учитывалась информация, представленная МИДЕИ. о информации МИДЕИ, оно касается принятия проекта нового Кодекса о телевидении и радио № 53 от 15.03.2015, но также и других смежных законопроектов по изменению Кодекса о телевидении и радио (№ 125 от 02.04.2015 (ст.11, 38), № 218 от 22.05.2015 (ст.2, 4, 9, и др.), №231 от 28.05.2015 (ст.38, 40)).

Проект нового Кодекса о телевидении и радио был зарегистрирован в Парламенте 05.03.2015 группой депутатов от ЛП, однако его текст был разработан еще в 2010-2011 гг. экспертами ряда неправительственных организаций в области СМИ<sup>26</sup>. В 2011 году проект прошел экспертизу ОБСЕ, Совета Европы и Европейского вещательного союза<sup>27</sup>, а в 2015 году и в 2016 году его вынесли на открытые консультации, однако их результаты не были обнародованы на сайте парламента. В первом чтении проект утвердили 01.07.2016. Документ призван ответить главным проблемам и вызовам в аудиовизуальной сфере, как то: концентрация собственности в медийной сфере, регламентирование медийно-рекламной деятельности и деятельности в области телеторговли, учреждение механизма измерения доли аудитории и доли рынка, отбор в состав Координационного совета по телевидению и его эффективность при проверке соблюдения норм Кодекса телевидения и радио, финансовая устойчивость и менеджмент деятельности общественной вещательной организации, регламентирование деятельности вещательной организации, действующей на уровне сообщества, регламентирование производства отечественных и собственных медийных продуктов и т. д.

Принимая во внимание, что с момента разработки проекта был предпринят целый ряд действий, связанных с переходом к цифровому наземному телевидению, то некоторые из его норм уже не соответствуют реалиями и нуждаются в актуализации. Кроме того, требуется обсудить нормы, связанные с квотами на распространение собственных программ, отечественных программ и европейских аудиовизуальных произведений, с тем, чтобы они соответствовали реальным возможностям местных вещательных организаций и были применимыми в отличие от нынешней ситуации, когда перечисленные нормы остались лишь на бумаге. В этом смысле перед утверждением Кодекса телевидения и радио в окончательной редакции необходимо организовать дополнительные открытые дебаты. Поскольку проект Кодекса о телевидении и радио содержит целый ряд норм, связанных со спонсированием программ и финансированием вещательных организаций за счет пожертвований, то в скором времени после утверждения нового Кодекса нынешний закон о благотворительности и спонсорстве (№1420 от 31.10.2002) следует пересмотреть и привести в соответствии с нормами нового Кодекса.

Три проекта о внесении изменений и дополнений в действующий Кодекс о телевидении и радио, представляющие собой второй пакет документов, предусмотренных действием 4.3 Дорожной карты, были разработаны правительством (№231), группой депутатов от ЛП (№125) и группой депутатов от ДПМ (№218). Законодательные инициативы зарегистрировали в парламенте в 2015 году, они касаются ограничения иностранной пропаганды, защиты информационного пространства и продвижения отечественного медийного продукта.

<sup>26</sup> Проект разработан экспертами APEL и CJI, <http://bit.ly/29knyeF>.

<sup>27</sup> [http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza\\_Cod\\_CoE\\_2011\\_RO.pdf](http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza_Cod_CoE_2011_RO.pdf).

В этом смысле проект №125 обязывает национальные вещательные организации распространять 100% отечественных информационных программ, в том числе 80% на румынском языке. В то же время запрещается распространение информационных и политическо-аналитических программ, выпущенных в странах, которые не ратифицировали Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении (за исключением США), как то в Российской Федерации. За несоблюдение этих норм предлагаются санкции в виде штрафов на сумму до 50 тыс. MDL, приостановления действия или даже лишения лицензии на вещание.

В свою очередь проект №218 предлагает изменить юрисдикцию вещательной организации и увязывает статус вещательной организации с наличием офиса и производственных средств на территории Республики Молдова. Увеличивается продолжительность часов вещания в прайм-тайм, а национальные вещательные организации обязывают каждый день передавать 8 часов отечественного продукта, в том числе 6 часов в вечерний прайм-тайм. Таким образом, было исключено понятие «собственный продукт». Включено положение насчет измерения доли аудитории. В отличие от проекта №125, запрещается полностью ретранслировать телеканалы и радиостанции, распространяющие информационные, информационно-аналитические и политические передачи, выпущенные в государствах, которые не ратифицировали Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении. За несоблюдение указанных положений установлены санкции – вплоть до лишения лицензии на вещание или разрешения на ретрансляцию. Санкция в виде лишения лицензии на вещание применяется и за подстрекательство общественности к национальной, расовой или религиозной ненависти, массовым беспорядкам, а также к террористическим действиям.

Данные проекты оспаривали медийные организации и некоторые местные вещательные организации, они назвали содержащиеся в проектах нормы опасные для свободы СМИ и свободы слова, так как они могут использоваться самоуправно, могут быть направлены против определенных вещательных организаций, которые власти сочтут неудобными. В то же время исключение понятия «собственный продукт» может сорвать дальнейшее развитие аудиовизуального рынка и установление здоровой конкуренции между вещательными организациями, которые выпускают собственные продукты и передают отечественные продукты.

После прозвучавшей критики спорные законодательные инициативы направили Совету Европы на экспертизу. ЕС пришел к выводу, что предложенные поправки нуждаются в пересмотре/новых формулировках, поскольку они неясные, несоразмерные либо неполные и чреватые сложностями для свободы вещания, свободы слова и права на информацию<sup>28</sup>. Проекты подверглись критике со стороны Freedom House<sup>29</sup> и представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуньи Миятович<sup>30</sup>, которые призвали парламент пересмотреть предложенные поправки в соответствии с ценностями и принципами ЕС, лежащими в основе Соглашения об ассоциации.

Указанные три проекта были утверждены в первом чтении 07.07.2016, затем депутаты приняли решение объединить их с проектом №53 о новом Кодексе о телевидении и радио. После этого, поскольку проект №53 не нуждается в заключениях ОБСЕ и Совета Европы, профильная парламентская комиссия объявила о намерении отменить объединение проектов и рассмотреть в окончательном чтении только проекты №125 и №218. Их вынесли 26 июля 2016 года на открытые дебаты, но и участники не пришли к единому знаменателю насчет необходимости утвердить законодательные инициативы в окончательном чтении.

<sup>28</sup> <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=rWBY4DkAXw%3d&tabid=90&language=ro-RO>.

<sup>29</sup> <https://freedomhouse.org/article/moldova-restrictions-foreign-broadcasters-undermine-press>, 14.07.2016.

<sup>30</sup> <http://www.osce.org/fom/253346>, 13.07.2016

### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Отозвать проекты №218 и №125 из повестки дня парламента из-за отрицательного заключения, вынесенного международными организациями в связи с запретительными нормами, предусматривающими трансляцию/ретрансляцию внешних программ/телеканалов/радиостанций. Нормы насчет измерителя аудитории и доли отечественного продукта, уже содержащиеся в новом Кодексе телевидения и радио, предстоит вынести на дебаты в ходе открытых консультаций по данному проекту;
- Принять новый Кодекс о телевидении и радио во время осенне-зимней парламентской сессии, но после организации на этот счет широких открытых консультаций. В ходе открытых дебатов предстоит разработать четкие положения насчет контроля трансляции/ретрансляции программ, выпущенных внешними вещательными организациями в соответствии с европейскими требованиями в данной области.
- Инициировать/возобновить как можно скорее процесс разработки нового закона о рекламе.
- Инициировать процесс изменения/дополнения Закона о конкуренции в соответствии с нормами нового Кодекса о телевидении и радио. В частности, необходимо однозначно включить медийную сферу в число сфер вмешательства Совета по конкуренции.
- Объявить процесс консультаций для разработки стратегии развития национальной аудиовизуальной сферы.

## **5. Реформа в секторе юстиции, в частности, реформы, обеспечивающие независимость, эффективность, прозрачность и ответственность судебных и силовых учреждений**

### **Обзор общих достижений**

---

*Из 8 действий, охваченных мониторингом, 4 выполнены без недоработок, а 4 – с недоработками.*

---

Действия данного раздела являются, по большей части, невыполненными в свое время положениями Стратегии реформы сектора юстиции (СРСЮ). Принятие и промульгация Закона о реорганизации системы судебных инстанций - важное достижение, хоть и запоздалое. Законопроект принят без достаточного публичного обсуждения, а его положения о прекращении по праву срока полномочий всех председателей и вице-председателей судебных инстанций начиная с 1 января 2017 г. являются необоснованными могут повлечь за собой и проблему конституционности. Вместе с тем, если закон будет внедряться правильно и добросовестно, он создаст важные предпосылки для улучшения качества и повышения эффективности судебной системы. Закон об ограничении пределов усмотрения судей содержит ряд существенных улучшений, но и ряд проблематичных положений, в частности, создающих предпосылки для неоправданного ограничения публичности судебных заседаний. Изменения, внесенные в уголовное законодательство в отношении несовершеннолетних, носят благоприятный характер и не вызывают серьезных вопросов. *Все вышеупомянутые законы, но особенно Закон о реорганизации системы судебных инстанций, нуждаются в повышенном внимании в процессе внедрения, так как существует риск искажения духа законов при их применении.*

В Парламенте зарегистрирован важный законопроект – о внесении поправок в Конституцию, призванных консолидировать независимость и самоуправление системы правосудия. Важно, чтобы поправки были приняты осенью 2016 г., и чтобы за этим

последовали соответствующие изменения релевантных законов, в частности, Закона о Высшем совете магистратуры (ВСМ) и Закона о статусе судей.

Изменения в закон об адвокатуре были одобрены правительством и содержат ряд усовершенствований. Процедура допуска к адвокатской деятельности остается недостаточно регламентируемой сферой, эта процедура предоставляет Лицензионной комиссии слишком много полномочий членам. Проект закона следует усовершенствовать до его утверждения парламентом в окончательном чтении.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Сроки	Этап
<i>5.1. Министерству юстиции назначить членов Дисциплинарной коллегии судей, в соответствии с Законом № 178 от 25.07.2014 о дисциплинарной ответственности судей и Положением об отборе членов Дисциплинарной коллегии судей из числа представителей гражданского общества, утвержденным Приказом министра юстиции № 91 от 01.02.2016.</i>	<i>Март 2016 г.</i>	<i>Выполнено с недоработками</i>

Назначение трех новых членов Дисциплинарной коллегии судей из числа представителей гражданского общества состоялось 04.05.2016 (с превышением срока, указанного в Дорожной карте). Отбор кандидатов проводился на базе открытого конкурса, в соответствии с новыми правилами, учрежденными нормативными документами, указанными в названии действия. В формальном плане действие выполнено. Однако заявки на участие в конкурсе, организованном соответствующей отборочной комиссией, подали всего лишь пятеро кандидатов, из которых после предварительного отбора непосредственно к конкурсу были допущены трое. Все они и получили назначения. Небольшое число кандидатов, которые подали документы для соискания этой должности, можно объяснить целым рядом факторов, в частности, слишком коротким периодом конкурса (он продлился всего 6 рабочих дней – с 17 по 25 марта 2016 года) и низкой привлекательностью должности члена Дисциплинарной коллегии (большой объем работы членов составов по допустимости, недостаточная оплата труда членов гражданского общества и отсутствие для них элементарных условий работы (кабинеты, компьютеры и т. д.)).

Другим проблематичным аспектом является избрание большего числа членов, чем предусматривает Закон № 178. К указанной дате в составе Дисциплинарной коллегии уже числилось два представителя гражданского общества, соответственно, назначение еще трех привело к тому, что их стало пять. Этот факт противоречит Закону № 178, который предусматривает, что в Дисциплинарной коллегии состоят четверо представителей гражданского общества. Таким образом, власти избрали представителей гражданского общества в состав Дисциплинарной коллегии по процедуре, предусмотренной новым законом, но в числе, установленном старым законом, что является выражением непоследовательности.

Хочется отметить, что действие 5.1, хотя и является важным элементом системы дисциплинарной ответственности судей, оно, тем не менее, недостаточное. Было целесообразно включить в Дорожную карту действие, предусматривающее усовершенствование системы дисциплинарной ответственности судей, что предполагает, по крайней мере, внесение изменений в Закон №178 о дисциплинарной ответственности судей и в Закон №947 о Высшем совете магистратуры. В частности, необходимо повысить эффективность дисциплинарной процедуры и повысить ответственность Судебной инспекции. Реформу Судебной инспекции и системы дисциплинарной ответственности судей необходимо включить в число ключевых приоритетов власти.

<b>5.2. Парламенту принять законопроект о реорганизации судебной системы (карты судоустройства)</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
---	----------------------------	----------------------------------

Закон №76 о реорганизации судебных инстанций от 21.04.2016 вступил в силу 01.07.2016, за исключением норм, касающихся ликвидации нынешних специализированных судов (военного суда и окружного коммерческого суда), которые вступят в силу с 01.04.2017. Закон предусматривает функционирование путем слияния целого ряда судов (первая инстанция). Таким образом, с 01.01.2017 будет существовать только 15 судов (в настоящее время насчитывается 44 суда). В соответствии с законом, объединение местонахождений судов будет осуществляться постепенно – до 31.12.2027 – по мере создания для этого условий согласно плану, утвержденному парламентом по предложению правительства. Если данная реформа будет внедрена правильно, она позволит создать условия для улучшения качества правосудия, а также для более эффективного распоряжения публичными деньгами, выделяемыми судебной системе.

Закон № 76 является необходимым и фигурирует среди приоритетных мер СРСЮ, утверждение которой было запланировано еще в 2013 г. Принятие закона является важным достижением. Все же в нем содержится необоснованное положение о прекращении по праву срока полномочий всех председателей и заместителей председателей инстанций 01.01.2017 (ст.4(1) Закона) и об организации ВСМ конкурсов на замещение должностей председателей и заместителей председателей. Данное положение не является аргументированным и может привести к еще большему сопротивлению реформе со стороны судей. Прекращение по праву срока полномочий председателей и заместителей председателей лишь тех судов, которые объединяются путем слияния либо ликвидируются обеспечило бы большую преемственность и постепенность внедрения реформы. В то же время закон позволяет тем, чьи полномочия прекращаются по праву, еще дважды претендовать на должности председателей и заместителей председателей (ст.4 (2)). Это положение может означать гарантию сохранения в должностях «лояльных» председателей/заместителей председателей судов. Эти опасения уменьшаются, только если ВСМ организует и назначит председателей и вице-председателей инстанций в строгом соответствии с критериями, предусмотренными законом и учитывающими заслуги соискателей. Наряду с этим объединение пяти кишиневских судов вызывает вопросы насчет целесообразности и методологии, что, как кажется, привело и к тому, что многие судьи противятся предложенной реформе. Дискуссии на эту тему и планирование процедуры слияния кишиневских судов на последний период, отведенный для объединения местонахождения судов, способны уменьшить напряженность и сопротивление реформе.

Не в последнюю очередь стоит отметить, что реформа амбициозная, а для надлежащего осуществления она требует комплексного подхода. Сопротивление к реформе судебной карты достаточно сильное как внутри судебной системы, в том числе среди членов ВСМ – ключевого учреждения для надлежащего внедрения закона, так и внутри других публичных учреждений. Специфика оптимизации судебной карты предполагает непрерывные условия властей, направленные на продвижение и разъяснение преимуществ реформы судьям и другим участникам судебного процесса, такие меры позволят избежать неверного понимания реформы и манипулирования общественным мнением. В противном случае существует риск, что реформа останется только на бумаге или же будет искажена.

Заключительные и переходные положения проекта закона предусматривают разработку правительством (в течение двух месяцев после вступления закона в силу) Плана строительства новых зданий и/или реконструкции имеющихся зданий. Агентство

по администрированию судебных инстанций разработало проект плана, который предстоит вынести на открытые консультации и утвердить в самое ближайшее время. Внешняя техническая помощь, в том числе финансовая, для Минюста и ВСМ крайне важна, она поможет обеспечить надлежащее внедрение Закона №76. Реорганизация судебных инстанций должна значиться среди ключевых приоритетов власти как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу.

Хотя проект закона, который предусматривает создание Кишиневской окружной апелляционной палаты путем разделения нынешней Кишиневской апелляционной палаты, не предусмотрен однозначно действием 5.2, его все же стоит отметить. 4-15 июля 2016 года Минюст вынес законопроект на открытые консультации. Проект был разработан по инициативе Центра по реформе в судебной системе. Проект закона не содержит достаточную аргументацию, в том числе с финансово-экономической точки зрения, и не учитывает включенную в СРСЮ цель, которая предусматривает оптимизацию судебной карты. Проект не ясен ни в том, что касается капитальных инвестиций, которые уже были осуществлены в Кишиневской апелляционной палате.

<b>5.3. Парламенту принять поправки в Закон о статусе судей.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
<p>Закон №126 от 09.06.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты включает изменения в Закон о судоустройстве (институт судьи по уголовному преследованию) и Закон о статусе судьи (дополнения к основаниям для приостановления полномочий судей). Реформа института судьи по уголовному преследованию, утвержденная Законом №126, является важной. Если ВСМ надлежащим образом применит утвержденные изменения о судьях по уголовному преследованию, тогда существуют реальные шансы улучшить положение дел в этой весьма проблематичной сфере.</p> <p>Что касается дополнений о причинах отстранения от должности судьи, то они носят скорее технический характер и призваны ликвидировать определенные пробелы в законодательстве. Их было бы целесообразно внести одновременно или после внесения изменений Закона № 154 об отборе, оценке деятельности и карьере судей, который предусматривает (ст. 23 (3)), что первый же случай вынесения отрицательной оценки деятельности судьи автоматическим образом приводит к его освобождению от занимаемой должности. Эти положения противоречат международным стандартам в области независимости судей (подробнее об этом см. в Комментариях к Закону Республики Молдова об отборе, оценке деятельности и карьере судей, составленных Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (Nr. JUD MOL 252 2014 RJU от 13.06.2014).</p> <p>Принимая во внимание, что действие 5.3 сформулировано в Дорожной карте расплывчато, была вынесена оценка «выполнено без недоработок» относительно законодательных изменений насчет института судьи по уголовному преследованию и технических изменений, которые касаются приостановления полномочий судьи. Вместе с тем, важно продолжать необходимые изменения в Закон о статусе судьи, в частности, в том, что касается отмены нормы, которая позволяет освобождать судей из должности в результате оценки деятельности – автоматически после первого провала.</p>		
<b>5.4. Парламенту принять поправки в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Уголовно-исполнительный кодекс, направленные на исключение случаев заключения под стражу лиц в возрасте до 18 лет, подлежащих перевоспитанию.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>

29.07.2016 вступили в силу Закон №100 от 26.05.2016 и Закон №123 от 02.07.2016.

Так, Закон №100 ограничивает период пребывания несовершеннолетних под арестом – не более 8 месяцев. Закон №123 предусматривает обязательство судей и прокуроров освобождать от уголовной ответственности несовершеннолетних, поведение которых можно исправить с помощью принудительных мер воспитательного характера. Мониторинг соответствия принудительным мерам воспитательного характера возлагается на органы по пробации, а специальные учебно-воспитательные или лечебно-воспитательные учреждения были исключены из механизма ювенального правосудия.

<b>5.5. Правительству принять закон о внесении поправок в Конституцию РМ в части, касающейся начального срока назначения судей Высшей Судебной Палаты, а также для уточнения роли Высшего Совета Магистратуры в процессе самоуправления судебной системы, его компетенций и состава.</b>	<b>Март 2016</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	------------------	----------------------------------

Законопроект о внесении изменений и дополнений в Конституцию (судебная власть – ст. 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 и 123) был утвержден Постановлением Правительства № 430 от 11.04.2016, получил заключение Конституционного суда (№ 6 от 19.04.2016) и зарегистрирован в Парламенте 03.05.2016 под № 187. Согласно заключению Конституционного суда, предлагаемые поправки не превышают пределов пересмотра, устанавливаемых Конституцией (ст. 142 ч. (2)) и может быть выдвинут к рассмотрению Парламентом. После вынесения заключения Конституционного суда вмешательство в текст законопроекта о внесении изменений в Конституцию не допускается. Законопроект может быть принят по прошествии минимум 6 месяцев с момента представления инициативы о внесении изменений в Конституцию (после 3 ноября 2016 г.).

Законопроект является необходимым и своевременным, и разработан с целью внедрения действия 1.1.6 пункт 6 и действия 1.1.9. пункт 3 СРСЮ. В законопроекте содержатся положения, важные с точки зрения укрепления независимости, повышения ответственности и профессионализма судей и ВСМ. Особенно важными являются положения, предусматривающие упразднения начального срока назначения судей на 5 лет. Также, был установлен единый порядок назначения судей всех инстанций Президентом страны по представлению ВСМю Тем самым создаются условия для сокращения влияния политического фактора при назначении судей Высшей судебной палаты (ВСП), которые на данный момент назначает Парламент. Иммуитет судей сведен к должностному иммунитету, что должно способствовать повышению ответственности судей. В Конституцию включено положение, прямо предусматривающее обязательство о консультировании ВСМ при составлении государственного бюджета для судебных инстанций; изменение состава ВСМ, а именно исключение членства по праву для Генерального прокурора и председателя ВСП, расширение потенциального состава с «штатных преподавателей» до «представителей гражданского общества, имеющих опыт в сфере права», а также утверждением единого, 6-летнего, срока мандата для всех членов ВСМ. Также включено положение, особо оговаривающее, что ВСМ реализует свои полномочия непосредственно либо через свои специализированные органы, что дает возможность более четко определить роль и полномочия специализированных органов ВСМ.

В то же время законопроект исключает из Конституции требование о не менее чем 10-летнем стаже работы в должности судьи в качестве условия назначения в ВСП. В пояснительной записке к законопроекту аргументация к соответствующему положению отсутствует. Полагаем, что высшая судебная инстанция, то есть ВСП, играет исключительно важную роль в обеспечении единообразной судебной практики, а судьи, допускаемые в ВСП, должны иметь доказанный опыт работы в должности судьи. Исключение требования о наличии соответствующего стажа

работы в должности судьи должно было быть как минимум обоснованно в сопроводительном письме к законопроекту. Существуют опасения, что исключение этого условия из Конституции откроет прямой доступ к должности судьи ВСМ для лиц из неправительственных организаций, из научных и адвокатских кругов, а это создает предпосылки для проведения очередной чистки в рядах ВСМ и может на многие годы блокировать продвижение по карьерной лестнице профессиональных судей.

Законопроект предусматривает также, что судьи будут составлять «значительную часть» ВСМ. Это положение носит расплывчатый характер, так как не ясно, подразумевает ли понятие «значительная часть» большинство или половину. Важно чтобы в дальнейшем была обеспечена такая трактовка этого положения, которая подразумевает, что лица, обладающие статусом судьи, будут и в дальнейшем составлять существенную часть членов ВСМ, то есть большинство, а не меньшинство.

<b>5.6. Правительству принять законопроект о поправках в Закон об адвокатуре, направленных на повышение прозрачности процесса допуска к адвокатской деятельности, повышение ответственности и гарантирование ответственности адвокатов посредством финансового обеспечения</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	---------------------	----------------------------------

Законопроект о поправках в Закон об адвокатуре утвержден Постановлением Правительства № 555 от 05.05.2016 и зарегистрирован в Парламенте 10.05.2016 под номером 198. Первоначальный вариант документа был разработан Союзом адвокатов по обращению Министерства юстиции. Впоследствии Министерством юстиции были внесены некоторые изменения. Все же законопроект не решает самую насущную проблему прозрачности в процессе допуска к адвокатской деятельности: он не устанавливает ни четкой и прозрачной процедуры, ни объективных критериев оценки результатов квалификационного экзамена на допуск к адвокатской деятельности. В настоящее время члены Лицензионной комиссии осуществляют допуск к адвокатской деятельности по собственному усмотрению. Кроме того, в документе не обосновывается установление одинаковых размеров взысканий, налагаемых на адвокатов и адвокатов-стажеров, а также не определены сроки рассмотрения по дисциплинарным процедурам.

<b>5.7. Правительству утвердить законопроект об ограничении пределов усмотрения судей в рамках уголовного, гражданского и административного судопроизводства.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
---	---------------------	----------------------------------

Закон №122 вступил в силу 05.08.2016. Он ограничивает свободу усмотрения властей в уголовном и гражданском производстве, но расширяет свободу усмотрения при применении санкций за правонарушения. В ряде случаев усмотрение судей ограничивается необоснованно. Например, судья не сможет в дальнейшем по собственной инициативе аннулировать меру по обеспечению иска, хотя такое право дает судьям возможность отменить необоснованно принятые обеспечительные меры.

Кроме того, закон содержит проблематичное изменение, которое относится к открытости заседаний. Так, судебные инстанции должны объявлять закрытыми те судебные заседания, в ходе которых предполагается раскрытие сведений о частной жизни лица, могущие нанести ущерб его профессиональной репутации, или в силу других обстоятельств, представляющих потенциальную угрозу для интересов участников процесса, общественного порядка или общественной нравственности. В таких случаях ограничение пределов усмотрения судьи может привести к нарушению принципа гласности судебных заседаний. Поэтому контроль за выполнением этого положения особенно важен для обеспечения принципа гласности слушаний.

<b>5.8. Министерству юстиции разработать и вынести на публичные консультации стратегии модернизации системы пробации и пенитенциарной системы.</b>	<b>Май 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	------------------------	--------------------------------------

Действие 5.8 выполнено. В Дорожной карте содержание действия ограничено представлением документов для публичных консультаций. Похоже, основные усилия (разработка стратегий) по его реализации были предприняты еще до принятия/утверждения Дорожной карты, в том числе при участии представителей неправительственного сектора. Министерство юстиции объявило о проведении публичных консультаций по трем документам, в которых изложены инициативы государственных политик в системе пробации и в пенитенциарной системе [начиная с 13.04.2016.](#)

Модернизация пенитенциарной системы и системы пробации не входит в число политик, внедрение которых могло бы вызвать сопротивление со стороны общественности. Однако их претворение в жизнь может быть усложнено отсутствием источников финансирования. Как отмечается в [плане действий](#) по внедрению Стратегии развития системы пробации на 2016-2020 гг., необходимые средства будут выделены из государственного бюджета, в пределах утвержденного бюджета. Ни Стратегия, ни План действий не содержат указаний о точных суммах расходов, связанных с их внедрением, как и о потенциальных источниках их накопления в бюджете.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

##### Судебная карта:

- Проведение открытых консультаций и как можно скорее утверждение парламентом Плана строительства новых зданий и/или реконструкции имеющихся зданий, необходимых для надлежащего функционирования судебной системы.
- Скорейшая разработка плана действий по внедрению закона реорганизации системы судебных инстанций. В плане должны быть указаны этапы внедрения закона, в том числе сроки проведения конкурсов, перевода судей и персонала судебных инстанций, информирования тяжущихся по поводу этапов реорганизации системы судебных инстанций;
- Обеспечить как можно более эффективное взаимодействие ключевых структур, задействованных в реорганизации системы судебных инстанций (Министерство юстиции, ВСМ, судейский корпус и Министерство финансов) и разработать единый подход к поддержанию диалога с общественностью в контексте осуществляемых преобразований.
- Минюсту следует отказаться от законопроекта, который предусматривает создание Кишиневской окружной апелляционной палаты путем разделения нынешней Кишиневской апелляционной палаты или же, по крайней мере, оценить и обосновать проект в духе реформы судебной карты.

##### Адвокатура (усовершенствование законопроекта):

- Утвердить методику сдачи квалификационного экзамена для допуска к адвокатской деятельности, которая устанавливала бы четкую и прозрачную процедуру и объективные критерии оценки результатов экзамена;
- Сократить установленный в законопроекте о внесении изменений в Закон об адвокатуре размер штрафных санкций, налагаемых на адвокатов-стажеров; ввести фиксированные сроки для проверки жалоб по дисциплинарным нарушениям и для вынесения решений в случаях возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвокатов (законопроект на повестке Парламента).

##### Статус, оценка деятельности и дисциплинарная ответственность судей:

- Утверждение проекта закона №187 о внесении изменений и дополнений в

Конституцию (судебная система – ст. 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 и 123) после выполнения правовых процедур и истечения 6-месячного срока со дня представления инициативы об изменении Конституции и после организации дебатов насчет включенных новшеств. В частности, необходимо провести экспертизу целесообразности исключить требование насчет трудового стажа судей, назначенных в высшую инстанцию. Данный проект должен входить в число приоритетов парламента в сфере правосудия.

- Реформирование Судебной инспекции и системы дисциплинарной ответственности судей путем укрепления независимости и ответственности Судебной инспекции и повышения эффективности системы дисциплинарной ответственности судей (внесение изменений в Закон №178 и Закон №947).
- Создание благоприятных условий труда для представителей гражданского общества в Дисциплинарном совете, чтобы сделать ее более привлекательной для профессионалов. Также, внесение изменений в Положение о выборе представителей гражданского общества в Дисциплинарном совете судей на предоставление 30-дневного срока для подачи заявок на должность.
- Внесение изменений в Закон №154 об отборе, оценке деятельности и карьере судей, который предусматривает (ст. 23 ч. (3)) освобождение судей от должности в результате провала оценки достижений – автоматически после первого провала.

Гражданский процессуальный кодекс:

- Вернуть судьям право по собственному усмотрению объявлять заседания закрытыми. Правилom должно стать проведение открытых/публичных заседаний и только в исключительных случаях заседания могут быть закрытыми.

Система пробации и пенитенциарная система:

- Произвести исследование по оценке затрат, связанных с внедрением стратегий модернизации системы пробации и пенитенциарной системы и организовать в сотрудничестве с партнерами по развитию, совместную кампанию по обеспечению внедрения стратегий.

## **6. Реформа Службы Прокуратуры**

### **Обзор общих достижений**

---

*Все 3 действия, охваченных мониторингом, выполнены без недоработок.*

---

Действия, относящиеся к данному разделу, являются невыполненными положениями СРСЮ. В марте 2016 г. состоялась промульгация и опубликование нового Закона о прокуратуре, который вступит в силу 01.08.2016. В апреле 2016 г. Конституционный суд вынес положительное заключение по поводу конституционных поправок, касающихся прокуратуры, а в июле 2016, Правительство утвердило необходимые нормативно-правовые документы для эффективного введения в действие Закона о прокуратуре.

Закон о прокуратуре требует значительных внутренних изменений в рамках прокуратуры, они связаны с отбором и карьерой прокуроров, а также с внутренней организацией прокуратуры. Прокурорам надлежит отнестись к этим мерам с полной серьезностью и выполнить их в условиях прозрачности. Особое внимание следует уделять реорганизации Прокуратуры мун. Кишинев. Предложенные прокурорами решения можно предварительно обсудить с партнерами по развитию, гражданским обществом и заинтересованными прокурорами. Принимая во внимание, что новым Законом о прокуратуре предусмотрены более высокая заработная плата для прокуроров и увеличение числа вспомогательного персонала, который помогает прокурорам, правительству надлежит выделить достаточно средств, чтобы выплачивать с 01.08.2016 более высокую заработную плату прокурорам и чтобы принять на работу с

01.01.2017 больше персонала, помогающего прокурорам.

## Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<i>6.1. Парламенту направить для промульгации Президенту Республики Молдова Закон о прокуратуре, в редакции, по которой вынесено заключение Венецианской комиссии</i>	<i>Март 2016 г</i>	<i>Выполнено без недоработок</i>

6.03.2016 президент страны промульгировал Закон №3 о Прокуратуре от 25.02.2016, который вступил в силу 01.08.2016. До утверждения законопроект получил отзыв Венецианской комиссии и был вынесен на открытые консультации.

Закон о прокуратуре предполагает существенные внутренние перемены в лоне прокуратуры. Так, предстоит: разработать новые правила приема на работу, продвижения и повышения ответственности прокуроров; изменить структуру Генеральной прокуратуры; ликвидировать целый ряд прокуратур и реорганизовать другие; организовать конкурсы на замещение большого числа должностей главных прокуроров и увеличить численность персонала, помогающего прокурорам, и т. д. Ко всем этим мерам предстоит отнестись со всей серьезности и осуществить все эти изменения надлежит в условиях прозрачности. Предложенные решения следует предварительно обсудить с партнерами по развитию, гражданским обществом и заинтересованными прокурорами.

<i>6.2. Правительству инициировать процедуру внесения поправок в Конституцию, касающихся реформы прокуратуры (ст. 124 и 125 Конституции).</i>	<i>Март 2016 г.</i>	<i>Выполнено без недоработок</i>
---	---------------------	----------------------------------

12.04.2016 Правительство обратилось в Конституционный суд с запросом о вынесении заключения по поводу изменения статей 124 и 125 Конституции. Данные изменения отвечают концепции, ставшей основой нового Закона о прокуратуре. 19.04.2016, [Конституционный суд вынес положительное заключение](#) по поводу указанных конституционных поправок. [Инициатива была зарегистрирована в Парламенте](#) 03.05.2016 (№ 188). Согласно ст.143 Конституции, законопроект может быть принят Парламентом лишь спустя 6 месяцев после внесения инициативы в Парламент (после 03.11.2016).

<i>6.3. Правительству принять смежную нормативно-правовую базу к Закону о прокуратуре в редакции, одобренной Рабочей группой по реформированию сектора юстиции.</i>	<i>Апрель 2016 г.</i>	<i>Выполнено с недоработками</i>
---	-----------------------	----------------------------------

Рабочая группа по реформированию прокуратуры разработала два законопроекта для выполнения данного действия. Первый содержит необходимые изменения в смежное законодательство, относящееся к Закону о прокуратуре, второй касается внутренней организации специализированных прокуратур. Второй законопроект разработан ввиду гарантирования административной самостоятельности специализированных прокуратур. Оба проекта приняты парламентом в первом чтении в начале июля 2016 года (для подробностей – см. Действие 1.6).

Так как новый Закон о прокуратуре предусматривает значительно более высокие зарплаты для прокуроров и увеличение числа вспомогательных сотрудников, которые оказывают помощь прокурорам, Правительству надлежит выделить средства для того, чтобы с 01.08.2016 прокуроры стали получать зарплату, предусмотренную новым Законом о прокуратуре и для того, чтобы 01.01.2017 дополнительно принять на работу более 300 единиц персонала, помогающего прокурорам.

### Следующие шаги и приоритетные рекомендации:

- Изменения в том, что касается внутренней организации прокуратуры, прокурорам следует разработать и внедрять в соответствии с духом Закона о прокуратуре, не

делая вид, что они их осуществляют, и не предпринимая попытки сохранить в скрытой формы те прокуратуры, которые подлежат ликвидации в соответствии с новым Законом о прокуратуре.

- Руководству прокуратуры предстоит разработать реалистичный план, который обеспечит объединение всех территориальных прокуратур мун. Кишинев в одну прокуратуру и ее эффективную деятельность.
- Прокурорам надлежит серьезно отнестись к изменениям, предложенным прокурорами насчет отбора, карьеры и дисциплины прокуроров, и внедрять их в условиях прозрачности. Предложенные решения следует предварительно обсудить с партнерами по развитию, гражданским обществом и заинтересованными прокурорами.
- Правительству надлежит выделить средства для того, чтобы с 01.08.2016 прокуроры стали получать зарплату, предусмотренную новым Законом о прокуратуре.
- Правительству надлежит выделить средства для того, чтобы 01.01.2017 дополнительно принять на работу более 300 единиц персонала, помогающего прокурорам.
- Парламенту надлежит незамедлительно изменить конституционные положения, которые касаются прокуратуры.

## **7. Возобновление переговоров для подписания Соглашения о сотрудничестве с Международным Валютным Фондом**

### **Обзор общих достижений**

*Из 6 действий, по которым проводился мониторинг, 4 были выполнены без недоработок, 1 выполнено с недоработками, а одно не было выполнено.*

Завершены действия, связанные с осуществлением аудита в банках, которые находятся под специальным надзором, а в настоящее время идет утверждение и внедрение Плана действий по улучшению ситуации этих банков (осталось еще утвердить план по одному банку). Последний визит экспертов МВФ (5-15 июля 2016 года) представлял собой практически и начало собственно переговоров. Дискуссии, состоявшиеся с представителями правительства и НБМ, были сфокусированы на перспективах экономического роста, политиках, относящихся к финансовому сектору, устойчивости публичных финансов и структурных реформах, которые необходимы для улучшения деловой среды и привлечения инвестиций. В то же время миссия экспертов признала проведенные реформы и прогресс, необходимые для подписания нового Соглашения, а доказательством этому служит и тот факт, что в конце июля объявили о новом соглашении на уровне персонала по программе экономических реформ, которое подкрепляется обязательством о финансировании, рассчитанным на три года. Вместе с тем, соглашение на уровне персонала должно быть утверждено и руководством МВФ, которое представлено Исполнительным советом. Как ожидается, это произойдет в октябре текущего года.

### **Обзор действий по отдельности**

<b>Действие</b>	<b>Срок</b>	<b>Этап</b>
<b>7.1. Национальному банку провести консультации с МВФ относительно мер, которые необходимо предпринять по итогам отчетов об аудите двух банков, находящихся под особым надзором.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>

По итогам аудита двух из трех банков, находящихся под особым надзором, были проведены консультации с МВФ с целью согласования мероприятий,

осуществление которых вытекает из составленных заключений. Поскольку аудиторские отчеты не подлежат обнародованию, возможность сослаться на них в процессе мониторинга Дорожной карты отсутствовала.

<b>7.2. Национальному банку разработать План действий по итогам рекомендаций/констатаций аудита по двум банкам, находящимся под особым надзором.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	----------------------------	----------------------------------

К настоящему моменту План действий уже разработан Национальным банком. По информации, обнародованной НБМ, диагностические исследования не выявили рисков для финансовой стабильности банков, однако указали на некоторые участки, нуждающиеся в укреплении: корпоративное правление, система внутреннего контроля, прозрачность акционеров и аффилированных лиц, кредиторская деятельность.

<b>7.3. Завершение процесса аудита третьего банка, находящегося под особым надзором</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	----------------------------	----------------------------------

По итогам аудита третьего банка, находящегося под особым надзором, были проведены консультации с МВФ с целью согласования мер, вытекающих из составленного заключения. Поскольку аудиторский отчет не подлежит обнародованию, возможность сослаться на него в процессе мониторинга Дорожной карты отсутствовала. Все же остается неясным, почему процесс аудита трех банков, находящихся под особым надзором, был настолько продолжительным (он начался в октябре 2015 г.), тогда как в ЕС аудиторские проверки банков в десятки раз крупнее занимают, как правило, не более 1-2 месяцев.

<b>7.4. Национальному банку разработать План действий по итогам рекомендаций/констатаций аудита третьего банка, находящегося под особым надзором</b>	<b>Апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	-----------------------	----------------------------------

К настоящему моменту План действий разработан Национальным банком, однако не завершен процесс его согласования с МВФ. Соответственно, его окончательный вариант может претерпеть изменения, а к настоящему времени документ не введен в действие.

<b>7.5. Правительству предпринять все необходимые действия для начала переговоров о новом соглашении и сотрудничестве с МВФ (Меморандум экономических и финансовых политик)</b>	<b>Апрель-май 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	---------------------------	----------------------------------

Последний визит миссии МВФ был посвящен реформированию финансовой системы и обеспечению надежности и стабильности банков Молдовы. К настоящему времени выполнение всех действий Дорожной карты в сфере реформирования банковско-финансовой системы не завершено. Вместе с тем, переговоры насчет нового соглашения о сотрудничестве стартовали и удалось прийти к договоренности на уровне экспертов.

<b>7.6. Правительству провести переговоры и подписать новое Соглашение о сотрудничестве с МВФ.</b>	<b>Июнь 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
--	---------------------	---------------------

Дискуссии, проведенные представителями правительства и НБМ в ходе последнего визита экспертов МВФ (5-15 июля 2016 года) были сфокусированы на перспективах экономического роста, политиках, относящихся к финансовому сектору, устойчивости публичных финансов и структурных реформах, которые необходимы для улучшения деловой среды и привлечения инвестиций. В то же время миссия

экспертов признала проведенные реформы и прогресс, необходимые для подписания нового Соглашения, а доказательством этому служит и тот факт, что в конце июля объявили о доработке соглашения на уровне экспертов по программе экономических реформ, которое подкрепляется обязательством о финансировании, рассчитанным на три года. Как ожидается, Соглашение будет подписано в октябре 2016 года.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Плачевное состояние, в котором оказался банковско-финансовый сектор, еще раз доказывает, что кроме финансовой поддержки Республика Молдова нуждается и в непрерывном мониторинге финансовых политик, что предполагает и Соглашение о сотрудничестве с МВФ. Опыт последних трех лет свидетельствует о том, что отсутствие функционального Соглашения с МВФ вкуче с непрерывным политическим кризисом – опасное сочетание для экономики и безопасности Республики Молдова. Итак, Соглашение с МВФ необходимо Республике Молдова не только с точки зрения финансовой поддержки, но и с точки зрения технической помощи и даже давления, которое Фонд нередко может оказывать на правительство для того, чтобы оно внедряло непопулярные реформы, структурные реформы, которые нужны для повышения конкурентоспособности страны и которые невозможно осуществлять без этого внешнего якоря.
- Принимая во внимание, что Соглашение еще не было фактически подписано, а целый ряд действий из Главы 8 не были выполнены, мы считаем необходимым устранить все недоработки как можно скорее.

## **8. Обеспечение независимости и контрольно-надзорных полномочий Национального банка и Национальной комиссии по финансовому рынку**

### **Обзор общих достижений**

*Из 8 действий, подлежащих мониторингу, 5 были выполнены без недоработок и 3 не были выполнены.*

Реформирование банковско-финансовой системы Республики Молдова - задача исключительной важности, которая фигурирует в качестве ключевого условия для возобновления сотрудничества с молдавскими властями со стороны всех ее партнеров по развитию. До истечения крайнего срока выполнен целый ряд действий, из которых к наиболее важным относятся избрание нового президента Центробанка, гармонизация правовых рамок с целью укрепить независимость НБМ и НКФР, а также перевод центрального депозитария в ведение НБМ. Тем не менее, многие действия не были выполнены в полной мере. В этом смысле можно назвать сопряженный с трудностями процесс назначения остальных членов руководящих органов НБМ (остается еще найти двух человек для замещения вакантных должностей вице-президента), а также утверждение законодательства об урегулировании системных банковских кризисов. Что касается заключения договора насчет проведения независимого международного оценивания в процессе надзора НБМ, то было принято решение начать данный процесс в августе текущего года.

### **Обзор действий по отдельности**

<b>Действие</b>	<b>Срок</b>	<b>Этап</b>
<b>8.1. Парламенту завершить конкурс по отбору кандидата на должность губернатора НБМ в условиях прозрачности и назначить нового губернатора НБМ.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>

После нескольких месяцев отсутствия полноценно функционального руководства, в период февраль-март 2016 г. была предпринята вторая попытка определить подходящего кандидата на должность Губернатора НБМ в условиях открытого конкурса. Конкурсная комиссия обладала исключительно консультативной функцией, а право окончательного решения по поводу выдвижения кандидата принадлежало Председателю Парламента. Подобный подход к подбору кандидатуры является новаторским не только для Молдовы, но и на международном уровне (как правило, аналогичные процессы протекают не столь открыто и при меньшем количестве участников). В итоге должность губернатора центрального банка заняло лицо соответствующего профессионального профиля, получившее поддержку большинства депутатов парламента страны.

<b>8.2. Парламенту назначить новых членов руководства НБМ ввиду заполнения вакансий (двух вице-губернаторов и четверых независимых членов) в Совете по надзору НБМ.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
---	----------------------------	---------------------

Процесс укрепления руководства Центробанка стартовал с избранием в марте нового президента, который фактически начал свою деятельность 11.04.2016. Вместе с тем, для обеспечения полной функциональности НБМ остается еще дополнить один руководящий коллегиальный орган – Исполнительный комитет. Еще один этап данного процесса удалось преодолеть после определения и утверждения парламентом остальных членов Надзорного совета. В соответствии с изменениями, внесенными в 2015 году в Закон об НБМ, Надзорный совет является коллегиальным органом, ответственным за организацию эффективной системы независимого публичного надзора за деятельностью Национального банка. Он состоит из семи членов, трое из которых являются работниками НБМ (президент, первый вице-президент и один из вице-президентов), а четверо – не являются работниками НБМ.

В результате конкурса, проведенного Парламентской комиссией по экономике, бюджету и финансам, были рассмотрены 11 пакетов документов и изучены достижения кандидатов. В итоге Комиссия решила представить парламенту на утверждение 4 кандидатуры, которые набрали наибольшее количество баллов в убывающем порядке, а 29.07.2016 постановлением парламента были утверждены 4 кандидатуры, избранные на 7-летний срок. Так, на должность членов Надзорного совета НБМ были избраны Думитру Урсу, Александру Пелин, Валериу Яшан и Вадим Еников.

Хотя профессиональный профиль всех отобранных кандидатов, как кажется, соответствует данным должностям, в процесс их отбора не были задействованы представители неправительственного сектора, а это вызывает немало сомнений насчет корректности процесса, который провела Конкурсная комиссия. Мы считаем досадным решение не включать в состав Отборочной комиссии профильных представителей гражданского общества, академической среды и неправительственных организаций, которые обладают опытом в проведении проверки неподкупности и разработки антикоррупционных политик. Принимая во внимание, что оценивание кандидатов и собеседование с ними проходили за закрытыми дверями, возникают определенные вопросы относительно открытого характера отборочного конкурса, порядка оценивания профессионального уровня и неподкупности кандидатов.

<b>8.3. Парламенту утвердить финансово-банковский пакет (поправки к Законам о НБМ и НКФР, проект № 14), согласованный с МВФ и Всемирным Банком.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	---------------------	----------------------------------

Закон № 62, принятый 08.04.2016 и опубликованный в Официальном Мониторе

06.05.2016 (финансовый пакет, проект № 14), предусматривает внесение изменений и дополнений в ряд законодательных актов, а именно в Закон о Национальном Банке Молдовы, в Закон о Национальной комиссии по финансовому рынку и в Закон о рынке капитала.

Данный закон, называемый также финансовым пакетом, разработан на основе рекомендаций Программы оценки финансового сектора (FSAP) 2014 г. и направлен на укрепление независимости регулирующих органов в банковской (НБМ) и финансовой небанковской (НКФР) сферах, на повышение уровня защиты их сотрудников от возможного давления со стороны вовлеченных сторон, а также на создание Единого центрального депозитария, учреждение, контроль и регулирование которого осуществляет НБМ. В сущности, пакет содержит три основополагающих положения, а именно:

### ***1. Укрепление институциональной независимости НБМ и НКФР: запрет на вмешательство в деятельность НБМ и НКФР со стороны других органов власти***

Данными положениями иным органам публичной власти запрещено «утверждать, приостанавливать, отменять, подвергать цензуре, задерживать или обуславливать вступление в силу» актов НБМ и НКФР, высказывать мнения ex-ante о нормативных актах, издаваемых этими структурами, или любым иным способом влиять на издание ими окончательного акта. В этой же связи было внесено положение о том, что нормативные акты, издаваемые НБМ и НКФР, не подлежат юридической экспертизе Министерства юстиции, что исключает возможность вмешательства Правительства в регулируемую деятельность, а также повышает скорость реагирования НБМ и НКФР. По своей сути данные положения коррелируют с рекомендациями Базельского комитета по банковскому надзору и с рекомендациями Всемирного банка и МВФ по итогам оценки финансового сектора. Они призваны устранить серьезнейший пробел, подрывающий независимость НБМ и НКФР, и тем самым обеспечить приближение институциональных рамок их деятельности к международно признанным практикам в данной отрасли.

### ***2. Укрепление правовой независимости персонала НБМ и НКФР***

Соответствующие поправки внесены с целью повышения уровня юридической защиты работников НБМ и НКФР в случаях инициирования регулируемые единицами (либо аффилированными лицами) судебных исков против них за те или иные решения или меры, принятые ими добросовестно и в рамках предоставленных законом контрольно-надзорных и регуляторных полномочий в банковском и финансовом небанковском секторах. Подобные меры вообще целесообразны, принимая во внимание огромные юридические риски, которым, как правило, подвергаются члены руководства и персонал центральных банков при осуществлении своих служебных полномочий. В случае НБМ и НКФР, укрепление правовой защищенности их персонала видится особо важным именно теперь, когда обе эти структуры призваны осуществить ряд значимых системных реформ, могущих затронуть многие интересы. Хотя введение указанных гарантий рекомендовано как Базельским комитетом, так и Всемирным банком и МВФ, утвержденная редакция поправок несколько искажает смысл соответствующих положений. Базельские принципы эффективного банковского надзора гласят, что работники регулирующего органа должны обладать правовой защитой в случаях возбуждения против них судебных исков за **добросовестно** выполненные или невыполненные действия. В утвержденной же редакции упор сделан на полное освобождение от ответственности, за исключением действий, выполненных или невыполненных **недобросовестно**. Эта формулировка создает условия для ухода персонала НБМ (и НКФР, согласно аналогичной поправке в Законе о НКФР) от

заслуженного наказания, учитывая, что недобросовестный характер совершенных или несовершенных деяний трудно доказуем в суде, а это подрывает принцип ответственности регулирующего органа.

### **3. Создание Единого центрального депозитария**

Изменения, внесенные в нормативно-правовые документы, регулирующие рынок капитала, предусматривают создание единого центрального депозитария, учреждение, надзор, контроль и регулирование которого будет осуществлять НБМ. Такой инструмент для Республики Молдова является исключительно важным, учитывая достаточно фрагментированную структуру системы депонирования финансовых инструментов, подрывающую эффективность защиты прав собственности и, соответственно, инвестиционную привлекательность страны. В данной связи Правительство обязалось в течение 3 месяцев с момента опубликования Закона № 62 (Официальная газета № 123-127 от 06.05.2016) представить Парламенту законопроект об Едином центральном депозитарии.

<b>8.4. Национальный банк и Парламент (при поддержке МВФ) обеспечат проведение независимой международной оценки процесса банковского надзора НБМ.</b>	<b>Июль 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
---	---------------------	---------------------

В период с марта по июнь 2016 г. не было зарегистрировано каких-либо действий по привлечению независимой международной экспертизы процесса банковского надзора НБМ. В соответствии с уточнениями, представленными НБМ, в результате консультаций с МВФ и другими заинтересованными сторонами принято решение начать в августе процедуру отбора экспертов, которые проведут данное оценивание, и заключение договоров с ними.

<b>8.5. НБМ разработает план действий по внедрению рекомендаций Программы оценки финансового сектора (FSAP)</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	---------------------	----------------------------------

По прошествии почти двух лет с момента завершения программы Всемирного банка и МВФ по оценке финансового сектора Республики Молдова (FSAP), НБМ завершил процесс разработки плана действий по внедрению рекомендаций, изложенных в окончательном докладе. Главные рекомендации программы FSAP нацелены на снижение основных рисков и укрепление уязвимых участков финансового сектора страны, а именно: (i) повышение качества надзора за финансовым сектором, (ii) прозрачность акционеров, (iii) усиление полномочий надзорных органов в плане надлежащего применения отраслевого законодательства, (iv) укрепление системы защиты депонентов. Также рекомендации базируются на необходимости развития правовой и институциональной основы управления финансовыми кризисами. Хотя НБМ разработал указанный план, есть основания утверждать, что эта задача выполнена с большим опозданием. Учитывая события, произошедшие в последние годы в банковско-финансовой сфере, вызывает обеспокоенность тот факт, что властям потребовалось два года и крупномасштабный банковский кризис, чтобы возобновить работу по внедрению рекомендаций FSAP.

<b>8.6. Национальному банку разработать и согласовать с МВФ законодательные, институциональные, регуляторные рамки финансовой стабильности – правовые инструменты для системных банковских кризисов (законодательство bridge bank).</b>	<b>Март-май 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	-------------------------	----------------------------------

На нынешнем этапе разработка законодательной, институциональной и регуляторной основы финансовой стабильности (законодательства bridge bank) является одним из важнейших мероприятий по укреплению и реформированию банковско-финансового сектора Республики Молдова. В процессе разработки

проекта закона учитывался опыт государств ЕС и нормы Директивы 2014/59/ЕС «О создании системы восстановления платежеспособности и работы с проблемными кредитными организациями и инвестиционными фирмами». В целом проект о восстановлении платежеспособности и работы с проблемными банками представляет собой новый инструмент вмешательства государства, который необходим в частности для того, чтобы предупредить наступление финансовой несостоятельности банковского учреждения. В то же время, если финансовая несостоятельность оказывается неизбежной, тогда проект предусматривает сведение к минимуму отрицательных последствий в смысле сохранения системно важных функций банка, что достигается путем обеспечения его жизнеспособности, если это возможно, или же в случае необходимости путем передачи этих функций другой структуре.

В контексте законопроекта «*Банковское восстановление*» описывает процесс реструктурирования банковского учреждения восстановительным органом, который использует инструменты и полномочия по восстановлению. Меры по восстановлению в отношениях с банками будут финансироваться за счет фонда банковского восстановления и, таким образом, удастся избежать использования ресурсов публичного бюджета. Данный фонд будет создан за счет взносов, собранных в банковском секторе, а их объем должен составить к 31 декабря 2024 года 1% объема гарантированных депозитов банков. Управлять фондом банковского восстановления будет Фонд гарантирования депозитов в банковской системе, а использование ресурсов будет осуществляться только на основании решения НБМ.

<b>8.7. Парламенту принять законодательство о правовых инструментах для системных банковских кризисов (законодательство о <i>bridge bank</i>)</b>	<b>Июнь-июль 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>
---	--------------------------	---------------------

Данное действие является продолжением предыдущего. 29 июля 2016 года данный проект закона приняли в первом чтении, а во время осенней сессии парламента к нему предстоит вернуться, чтобы утвердить его в окончательном чтении. Наряду с этим в ходе парламентских дискуссий была достигнута договоренность о том, что ко второму чтению авторы постараются доработать текст закона на более понятном языке, а также исключить все технические несоответствия.

<b>8.8. Национальному Банку разработать (при поддержке МВФ) специальный закон о Едином центральном депозитарии.</b>	<b>Май 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	--------------------	----------------------------------

Разработка специального законодательства о Едином центральном депозитарии вытекает из поправок к Закону о НБМ, с момента утверждения (08.04.2016) финансового пакета (действие 8.3 настоящего документа). Правительство обязалось представить Парламенту законопроект об Едином центральном депозитарии в течение 3 месяцев с момента опубликования Закона № 62 (Официальная газета № 123-127 от 06.05.2016).

Единый центральный депозитарий является важнейшим элементом любой финансовой системы, так как объединяет все финансовые инструменты, счета владельцев ценных бумаг в организациях публичного значения, а также оказывает клиринговые, расчетные услуги, осуществляет другие смежные операции. Для Республики Молдова важность этого инструмента является решающей, учитывая достаточно фрагментированную структуру системы депонирования финансовых инструментов, подрывающую эффективность защиты прав собственности и, соответственно, инвестиционную привлекательность страны. Принимая во внимание, что право создавать Единый центральный депозитарий, владеть им и осуществлять надзор за ним перешло к НБМ, теперь в его задачи входит и процесс

разработки соответствующего законопроекта. В результате согласования с экспертами МВФ 15.07.2016 проект закона о Центральном депозитарии ценных бумаг (проект №321 от 15.07.2016) был передан парламенту на обсуждение и утверждение<sup>31</sup>. Процесс разработки был достаточно сложным ввиду ограниченного временного периода, сложности данной сферы, а также политических разногласий между учреждениями, которыми предстоит распоряжаться этим Депозитарием и осуществлять надзор за ним.

Проект закона предусматривает, что Центральный депозитарий будет организован в виде акционерного общества с уставным капиталом, равным не менее 1 млн. евро, и что НБМ будет владеть подавляющей частью его акций. Определенное недоумение вызывает принцип надзора за деятельностью Депозитария. Так, дополнительно к первичным обязанностям, которые предполагают создание, оперирование и урегулирование деятельности Центрального депозитария ценных бумаг, НБМ будет действовать и в качестве первичного органа по надзору за ним. В то же время, при исполнении данных функций НБМ будет взаимодействовать с НКФР – через межинституциональный комитет. И в случае депозитария, и в случае другой финансовой структуры надзор, разделенный между двумя или несколькими учреждениями, противоречит международным принципам инфраструктуры финансового рынка, подрывает ответственность задействованных учреждений и усложняет процесс урегулирования и принятия решений. В этом смысле существует пример Национального комитета по финансовой стабильности, который в момент кризиса проявил свою неэффективность именно из-за неясности в том, что касается распределения обязанностей и принятия решений.

29 июля 2016 года проект закона был принят в парламенте в первом чтении, а во время осенней сессии законодательного органа к нему предстоит вернуться и утвердить его в окончательном чтении.

### **Выводы и приоритетные рекомендации:**

Мер, предпринятых до настоящего времени, оказалось недостаточно для обеспечения действенной финансовой системы, равно как и для предупреждения аналогичных кризисов в будущем. Целый ряд вопросов остается по поводу качества активов во всем банковском секторе, а также по поводу ситуации в трех крупных банках, которые по-прежнему находятся под специальным надзором. Наряду с этим не была выполнена в полной мере ни одна из главнейших рекомендаций МВФ, а именно касающаяся качества и прозрачности акционеров банков. Так, в отношении многих пакетов акций существуют сомнения по поводу настоящих и фактических бенефициаров.

Хотя процесс разработки правовых, институциональных и регуляторных рамок насчет системных банковских кризисов и был завершен, это не решает в полной мере проблему обеспечения финансовой стабильности. Национальный комитет по финансовой стабильности (НКФС) – форум, уполномоченный координировать деятельность учреждений, отвечающих за стабильность финансового сектора, сталкивается в настоящее время с огромными сложностями в плане управления, которые обусловлены плотной политической ангажированностью и неясным мандатом. Таким образом, сам НКФС становится частью проблемы, когда речь заходит об урегулировании банковского кризиса.

Чтобы продолжить реформы в финансовом секторе и ускорить их темпы, рекомендуем учреждениям, задействованным в этот процесс, в ближайшее время

---

<sup>31</sup> Проект закона №321 от 15.07.2016, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3367/language/ro-RO/Default.aspx>

согласовывать свои действия и сплотить свои усилия, направленные на выполнение следующих мер, которые, кстати говоря, тоже относятся к финансовой сфере:

- Завершение процесса назначения всех членов руководящих органов НБМ на основании следующих критериев: профессиональный опыт в надлежащей области, политическая неангажированность и профессиональная неподкупность;
- Завершение процесса утверждения нормативных рамок насчет системных банковских кризисов и специального законодательства о Едином центральном депозитари;и;
- Исключение любых форм подверженности между оффшорными компаниями и коммерческими банками, ведь именно это и стало важным элементом, с помощью которого скрывали средства, похищенные из ликвидированных коммерческих банков;
- Обновление перечня юрисдикций, которые не внедряют международные стандарты в области прозрачности и соблюдения требований насчет отмывания денег, включив в него все государства и территории, которые не внедряют подобные правила в свое национальное законодательство. В результате сделанных в последнее время разоблачений можно было заметить, что отдельные банки продолжают оказывать услуги ряду компаний, которые являются резидентами в юрисдикциях, уже включенных в указанный перечень, однако со стороны НБМ и НЦБК на подобные факты не последовало никаких ясных реакций;
- Реформирование рамок для гарантирования депозитов путем укрепления потенциала Фонда гарантирования депозитов с тем, чтобы он играл более важную роль в процессе урегулирования банковских кризисов, в том числе в ликвидации банков. В соответствии с обязательствами, взятыми при подписании Соглашения об ассоциации с ЕС, в следующие годы необходимо повысить потолок для гарантирования банковских депозитов;
- Повышение пруденциальных требований для исключения токсичных активов из всего банковского сектора;
- «Переформатирование» Национального комитета по финансовой стабильности с тем, чтобы его полномочия не накладывались на полномочия НБМ и НКФР, а его роль сводилась к упрощению коммуникации между учреждениями с целью предупредить финансовые кризисы;
- Ускорение процесса внедрения норм Соглашения об ассоциации ЕС-РМ, в том числе в том, что касается финансовых услуг. В этом смысле представляется важным утвердить – по примеру Украины или Грузии – календарный план по невыполненным или оставшимся действиям.

## **9. Обеспечение тщательного и беспристрастного расследования случаев махинаций, выявленных в банковской системе в 2014 г., с целью восполнения расхищенных фондов, а также передачи виновных в руки правосудия.**

### **Обзор общих достижений**

---

*Из двух действий, по которым проводился мониторинг, одно было выполнено без недоработок, а другое было выполнено с недоработками. В то же время у обоих действий не установлены сроки выполнения, они носят постоянный характер.*

---

Расследование дела о банковских махинациях продвигается медленно и до сих пор без существенных результатов. Следствие, возбужденное Генеральной Прокуратурой, проходит в отсутствии гласности, так что не ясно, сколько дел уже

передано суду, и кто является их фигурантами. Все же следует приветствовать начало второй фазы расследования компании Kroll, которая предполагают более детальное изучение фактов, а также внедрение стратегии по возмещению активов, похищенных из трех банков.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>9.1. НБМ оказать все необходимое содействие расследованию Kroll, с целью восполнения расхищенных фондов.</b>	<b>В стадии развертывания</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>

НБМ поддерживает непрерывный диалог с компанией Kroll и с международной юридической компанией “Steptoe and Johnson” для продолжения расследования фактов, связанных с банковскими махинациями, а также для возврата расхищенных средств. Также предполагается разработать и внедрить эффективный комплекс следственных мероприятий и стратегию возмещения активов в пользу Республики Молдова. Все же, с учетом того, что расследования компании Kroll не подлежат огласке, определенные меры и результаты невозможно было оценить в процессе мониторинга выполнения Дорожной карты.

<b>9.2. Генеральной прокуратуре обеспечить своевременную передачу дел в судебные инстанции и оперативное удовлетворение запросов о международном юридическом содействии, направленных в адрес компетентных органов Латвии, Российской Федерации и США.</b>	<b>В стадии развертывания</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	-------------------------------	----------------------------------

К настоящему моменту Генеральной прокуратурой начато расширенное следствие по определению траектории перемещения денег, похищенных в результате махинаций в банковской системе Молдовы, а также по выявлению всех лиц, замешанных в этом процессе. Также Генеральная прокуратура обратилась к властям ряда государств за содействием в выявлении всей цепочки финансовых сделок с фондами, украденными из трех ликвидированных банков. Однако действия, предпринимаемые Генеральной прокуратурой, носят преимущественно непрозрачный характер, что делает невозможным их оценку. Более того, неизвестно точно, какие из принятых к производству дел относятся к мошенничеству в банковской сфере, и кто все лица, имеющие отношения к данным делам. Кроме того, из информации, представленной НЦБК и Прокуратурой насчет принятых к производству дел, сумма похищенных средств, в случае которых получатели известны, составляет около 1,7 млрд. леев (50,8 млн. евро и 375 млн. леев в деле Платона, а также 321 млн. леев в деле Филата). О расследовании насчет остальных сумм ничего не известно, а представленная Министерством финансов информация пока не включает эти суммы.

### Следующие шаги и приоритетные рекомендации:

- Обеспечить тщательное расследование махинаций в банковской системе, с тем, чтобы все виновные предстали перед судом, а украденные средства были возвращены;
- Ускорить следствие по возбужденным прокурорами делам, связанным с банковскими махинациями, а также усилить взаимодействие с партнерами из стран, в которые были переведены соответствующие средства. Поддерживать конструктивный диалог между всеми органами, задействованными в расследовании: НБМ, Прокуратурой, компанией Kroll.
- В пределах, не затрагивающих интересы следствия, обеспечить прозрачность уголовного преследования по делу о банковских махинациях. Достоверное

информирование широкой общественности укрепит уверенность граждан в правомерности предпринимаемых действий.

- Обеспечить исключение любых форм подверженности и взаимодействия между «оффшорными компаниями» и коммерческими банками, поскольку именно это и стало важным элементом, составившим основу для сокрытия средств, похищенных из ликвидируемых коммерческих банков.

## 10. Восстановление стабильной деловой и инвестиционной среды

### Обзор общих достижений

*Из 10 действий, охваченных мониторингом, 8 выполнено без недоработок, одно выполнено с недоработками, а одно не было выполнено.*

В целом, меры, относящихся к данному разделу, направлены на создание нормативно-правовой базы, благоприятной для развития деловой среды и относятся к принятию нового законодательства, разработки необходимых законопроектов, утверждению стратегических документов или актуализацию уже принятых планов действий. Хотя в значительной степени действия включенные в этом разделе были выполнены, их реализация заняло больше времени, чем сроки, установленные в Дорожной карте. Кроме того, учитывая долгосрочный характер планируемых действий, их краткосрочные эффекты либо незначительны, либо их трудно измерить. В период внедрения Дорожной карты не отмечена активизация экономической деятельности, а деловая среда по-прежнему сталкивается с целым рядом вызовов. Наоборот, в первом полугодии 2016 года и, в частности, во втором квартале, когда выполнялись положения Дорожной карты, показатели, отражающие состояние деловой среды, по-прежнему отличались негативной динамикой, которая началась в 2015 году:

- после незначительного роста на 0,6%, достигнутого в 2015 году, в Т1:2016 промышленный спад вырос на 1,1% папг, а в Т2:2016 сократился на 1%;
- хотя наблюдается определенное выравнивание, объем перевозимых товаров продолжает уменьшаться. Так, в 2015 году спад составил 13,5%, а в Т1:2016 и в Т2:2016 отмечен спад на 13,6% папг и, соответственно, на 10,9% папг.
- после спада инвестиций, профинансированных частным сектором и населением в 2015 году на 6,4% папг в Т1:2016 последовал спад на 19,4% и сжатие на 12,2% папг в Т2:2016.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<p><b>10.1. Изменение действующего законодательства ввиду улучшения деловой среды, в том числе:</b></p> <p><b>a. Внесение изменений в Закон № 451-XV от 30.07.2001 о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования;</b></p> <p><b>b. Внесение изменений в Закон № 235-XVI от 20.07.2006 об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности;</b></p> <p><b>c. Внесение изменений в Закон № 131 от 08.06.2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности для сокращения числа проверок и инспектирования;</b></p> <p><b>d. Внесение изменений в Закон о регулировании</b></p>	<p>Март-апрель 2016 г.</p>	<p>Выполнено с недоработками</p>

*предпринимательской деятельности путем регулирования и в Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения;*

*е. Законопроект о внесении изменений в Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 2, 4, 5 и 7) и в Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения;*

*ф. Закон о метрологии;*

*г. Закон о стандартизации.*

Законы, по большому, счету были утверждены, однако по некоторым из них можно обозначить определенные недоработки:

- Закон о внесении изменений в Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения. Цель проекта – повысить эффективность единого окна при регистрации, а также установить единый тариф на регистрационные процедуры. Также законом предусматривается расширение «полномочий» единого окна и его преобразование в механизм, с помощью которого орган государственной регистрации предоставляет экономическому агенту консультации, оказывает помощь и предоставляет информацию. К возможным преимуществам внедрения закона относится то, что хозяйствующим субъектам потребуется меньше времени и усилий в процессе регистрации, а также то, что сократятся возможности коррумпирования;
- Закон о метрологии и Закон о национальной стандартизации – законодательные акты, принятые в контексте внедрения Соглашения по DCFTA. Документы направлены на создание правовой базы, гармонизированной со сводом стандартов Европейского Союза (Acquis Communautaire), что позволит в будущем внедрить и другие директивы ЕС. Таким образом устанавливаются новые рамки функционирования метрологии и стандартизации, которые будут способствовать адаптации экономических агентов Республики Молдова к европейским практикам. Вместе с тем, поскольку второстепенное законодательство не было принято в полном объеме (см. действие 10.2), внедрение перечисленных законодательных актов представляется сложным и затруднительным;
- Не были разработаны изменения в Закон №235-XVI об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности от 20.07.2006, однако на состоявшемся 27.04.2016 заседании было принято Постановление Правительства о внесении изменений в некоторые постановления Правительства в соответствии с Законом №235-XVI от 20.07.2006, а цель данного решения состоит в усовершенствовании процесса разработки АПР и укреплении процесса АПР. К преимуществам данного документа относятся: упрощение процедуры разработки АПР и повышение прозрачности процесса АПР.
- Закон о принятии поправок к Закону № 451-XV от 30.07.2001 о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования – документ обеспечивает согласование данного закона с Транспортным кодексом путем введения платной лицензии на деятельность в сфере автомобильных перевозок на 8-летний срок. Данная поправка является благоприятной для перевозчиков, однако возникают некоторые проблемы при выдаче лицензии, так как Лицензионная палата запрашивает дополнительные документы об объекте транспортирования;
- Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования и Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения предполагают развитие принципов регулирования посредством разрешительных документов. Положения, включенные в законопроект, создадут

основу для будущей ревизии разрешительных документов, которая должна увенчаться сокращением числа разрешительных документов, их заменой другими механизмами или предельным упрощением процедур получения разрешительных документов. Планируется, что одним из первых шагов в данном направлении должна стать отмена около 100 разрешительных документов;

Неутвержденный проект закона касается внесения изменений в Закон №131 о государственном контроле предпринимательской деятельности от 08.06.2012, который был одобрен на заседании правительства, состоявшемся 15.06.2016. Цель документа состоит в сокращении числа проверок и обеспечении их соразмерности. На это направлены ряд его положений: о сокращении числа документов, используемых в ходе проверок, о проведении контроля только после оценки рисков, о применении запретительных процедур только в случаях крайне серьезных нарушений, о распространении положений закона на контроль, осуществляемый в налоговой и таможенной областях, о преимущественном использовании электронных документов, об обеспечении взаимосвязи между документами, используемыми в ходе проверок, и Государственным реестром контроля. В связи с внедрением данных положений возникает проблема, касающаяся отсутствия финансовых источников, необходимых для совершенствования Государственного реестра контроля и расширения его возможностей.

<p><b>10.2. Министерству экономики разработать необходимое вспомогательное законодательство к следующим недавно принятым законам:</b>  <b>-Закон о надзоре за рынком;</b>  <b>-Закон о правах потребителей при заключении договоров;</b>  <b>-Закон о метрологии;</b>  <b>-Закон о стандартизации.</b></p>	<p><b>Апрель-май 2016 г.</b></p>	<p><b>Не выполнено</b></p>
--	----------------------------------	----------------------------

Выполнение действия 10.2 непосредственно связано с принятием законодательных документов, указанных в пункт 10.1, а также с некоторыми ранее принятых законами. Хотя в некоторых случаях первичное законодательство утвердили своевременно, действия данного раздела не были выполнены в полной мере. Вот почему будут сложности с внедрением первичного законодательства. Основная причина задержки связана со слишком коротким периодом времени, отведенным на разработку указанных документов, отличающихся повышенным уровнем сложности.

В целом следовало утвердить 10 нормативных актов, цель которых – обеспечить надлежащее функционирование в следующих секторах: надзор рынка, метрология и стандартизация. На состоявшемся 13.06.2016 правительственном заседании были утверждены только 3 нормативных акта: «Постановление Правительства о Координационном совете по защите прав потребителей и надзору за рынком», «Постановление Правительства об утверждении Положения об организации и функционировании Молдавского института стандартизации» и «Постановление Правительства об утверждении Положения об организации и функционировании Молдавского института метрологии». Кроме того, 13.07.2016 на заседании Рабочей группы по регулированию предпринимательской деятельности были обсуждены 4 проекта постановления правительства, они касаются: методологии оценки рисков по непродовольственным товарам, утверждения степеней рисков по непродовольственным товарам, положения о функционировании системы обмена информацией об опасных продуктах и положения о взаимодействии между органами надзора за рынком и Таможенной службой. Другие 3 проекта нормативных актов, которыми предстоит установить тарифы на услуги, оказываемые Национальным институтом метрологии и Национальным институтом стандартизации, и гармонизировать Официальный перечень средств измерений, подлежащих легальному метрологическому контролю, только разрабатываются.

<b>10.3. Правительству возобновить процесс приватизации</b>	<b>В стадии развер- тывания</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	---	--

Приватизация проводится непрерывно, а интенсивность этого процесса разная. В этой связи было целесообразным указать в названии действия на организацию нового/новых раундов приватизации.

В феврале-апреле 2016 г. Агентство публичной собственности провело очередной раунд приватизации объектов государственного публичного имущества. Соответствующая информация с перечислением объектов, подлежащих приватизации, была опубликована в Официальной газете № 38-42 от 19.02.2016, а также на сайте Агентства публичной собственности. Общая стоимость объектов, предложенных к приватизации в рамках этого раунда, составила 1,76 миллиарда леев, а продано активов всего на 313 миллионов леев. Таким образом, полученные доходы составили всего 17,8% от общей стоимости имущества, предложенного к продаже.

При этом часть активов была реализована по ценам ниже изначально объявленных. Как следствие, полученные доходы оказались примерно на 2,7% меньше по сравнению с ожидаемыми при установлении начальных цен. К примеру, при сохранении начальных цен продажа долей государства в уставном капитале акционерных обществ „Amelioratorul”, „Aeroport Catering” и „Magazinul Universal Central „UNIC” обеспечила бы государству доход в размере 267,1 млн. леев, на деле же он составил лишь 258,3 млн. леев. С другой стороны, некоторые объекты, такие как Центр инженерных сетей в с. Хородиште (район Кэлэрашь), Торговый центр в с. Дезгинджа (район Комрат), Гостиница «Заря» (г. Кишинэу) и «Предприятие по ремонту и эксплуатации автомобилей» были проданы по ценам выше начальных.

С 8 июля по 23 сентября 2016 года Агентство публичной собственности организует новый раунд приватизации, а на продажу выставлено государственных активов на сумму почти 1,46 млрд. MDL.

<b>10.4. Министерству экономики актуализировать Дорожную карту по укреплению конкурентной среды в Республике Молдова.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	-------------------------	--

Действие было намечено на март 2016 г., на деле же это произошло в рамках заседания Правительства от 27.04.2016. Дорожная карта включает матрицу политик, реализация которых способна усилить конкурентоспособность национальной экономики. Еще одна цель Дорожной карты состоит в консолидации экономического потенциала Республики Молдова для успешного внедрения Соглашения о свободной торговле с ЕС.

Положения данного документа внедрены в объеме 49% в 2014 г., тот же показатель в 2015 г. составил 54%. Среди главных объяснений скромных результатов в достижении поставленных задач указываются недостаточность источников финансирования и отсутствие согласованности при распределении полномочий между структурами публичного управления. Впрочем, эти же факторы могут негативно сказаться и на дальнейшем выполнении дорожной карты.

<b>10.5. Министерству экономики выступить с законодательной инициативой об установлении консультативного характера государственных проверок, проводимых на малых и средних предприятиях в течение 3 лет с момента их основания.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	-------------------------	--

Положение о консультативном характере государственных проверок на малых и средних предприятиях (МСП) включено в законопроект о МСП, который был утвержден

в рамках заседания Правительства от 30.03.2016 и принятый Парламентом 21.07.2016. В целом документ призван улучшить условия для развития малого и среднего бизнеса.

<b>10.6. Правительству инициировать и провести оценку эффективности контроля (целесообразности проверок, осуществленных органами публичного управления, наделенными полномочиями контроля)</b>	<b>Март-май 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	-------------------------	----------------------------------

Исследование провели при поддержке Всемирного банка, а его результаты представили правительству. На основании выводов исследования сформулировали предложения, которые вошли в проект о внесении изменений и дополнений в Закон о государственном контроле предпринимательской деятельности. Вместе с тем, рекомендации, вытекающие из исследования, остались на бумаге и не были внедрены, поскольку в Закон о государственном контроле предпринимательской деятельности не были внесены надлежащие изменения.

<b>10.7. Правительству усилить потенциал Национального агентства по безопасности пищевых продуктов, путем назначения директора НАБПП.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	---------------------	----------------------------------

На должность генерального директора НАБПП, на основании Постановления Правительства № 32 от 02.03.2016, назначен Героге Габерь. Назначение нового руководителя НАБПП осуществлено без отклонений от законодательства. Несмотря на то, что утверждение кандидатуры было в некоторой степени политизированным, г-н Габерь обладает богатым опытом в данной сфере, его профессиональный профиль соответствует должности руководителя НАБПП.

<b>10.8. Правительству утвердить Национальную стратегию привлечения инвестиций и продвижения экспорта на 2016-2018 гг.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

Национальная стратегия привлечения инвестиций и продвижения экспорта на 2016-2020 г. утверждена Правительством 2 марта.2016 г. Необходимость принятия данного документа была насущной, учитывая, что предыдущая стратегия истекла в 2015 г, при том что Республика Молдова не добилась результатов в привлечении инвестиций, а доступ молдавских товаров на внешние рынки по-прежнему затруднителен. Основной задачей Стратегии является полноценное использование экспортного потенциала Республики Молдова, преимущественно путем привлечения инвестиций, как иностранных, так и местных. Внедрение Стратегии будет способствовать более действенной мобилизации инвестиционного потенциала для роста объема экспорта и, соответственно, стимулирования экономического роста.

<b>10.9. Правительству утвердить План действий на 2016-2018 гг. о внедрении Стратегии реформирования правовой базы регулирования предпринимательской деятельности на 2013-2020 гг.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

Действия, предусмотренные Планом, по большей части касаются пересмотра правовой основы регулирования предпринимательской деятельности с целью ее совершенствования и сокращения нагрузки на предпринимательскую среду. Слабым звеном Плана является отсутствие финансового обеспечения некоторых мер. Так, внедрение новых коммуникационных и информационных технологий, предлагаемое для усиления потенциала ряда регулирующих структур, не обеспечено соответствующими бюджетными ассигнованиями. Хотя в информационной записке к законопроекту указано, что для выполнения этих мер ожидается финансовая поддержка со стороны международных организации, возможное отсутствие финансирования может подорвать внедрение Плана действий.

<b>10.10. Министерству экономики разработать законопроект о государственных и муниципальных предприятиях, направленный на внедрение принципов корпоративного управления и наиболее успешных моделей менеджмента публичных предприятий</b>	<b>Апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	-----------------------	----------------------------------

Законопроект был передан Правительству с опозданием. В действующих уставах муниципальных предприятий, которые основаны на Постановлении Правительства об утверждении Примерного положения о муниципальном предприятии (№ 387 от 06.06.1994), недостаточно отражены полномочия учредителя при назначении и освобождении от должности администраторов, а также при распоряжении чистой прибылью предприятий. Указанный закон призван устранить данные юридические пробелы. В то же время основная цель законопроекта – утверждение единообразного подхода к управлению государственными и муниципальными компаниями, а также внедрение основополагающих принципов корпоративного управления в практику администрирования предприятий публичного сектора.

#### **Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Ускорение процесса утверждения законопроектов, благоприятствующих деловой среде, и утверждение второстепенных нормативных актов, сопутствующих недавно принятым законам (Закон о метрологии, Закон о национальной стандартизации и Закон о надзоре за рынком).
- Включение в государственные документы мер, которые имеют определенное финансовое покрытие и обеспечение эффективного взаимодействия между государственными учреждениями в процессе их разработки.
- Реформирование государственных структур с тем, чтоб они могли предоставлять качественные публичные услуги. Основная проблема внедрения законодательства связана с качеством и ограниченным потенциалом публичных учреждений, а это, в свою очередь, ограничивает распространение положительного эффекта от применения этих законодательных/нормативных актов.
- Внедрение нового Соглашения ВТО об упрощении торговли, что позволит облегчить региональную и международную торговлю – это будет достигнуто за счет сокращения затрат на сделки, а также оптимизация трансграничных потоков.
- Повышение прозрачности процесса отбора на конкурсной основе руководителей государственных предприятий и обеспечение доступа общественности к отчетам о деятельности государственных предприятий.
- Чтобы создать стимулы для инклюзивного внедрения экономическими агентами стандартов, необходимо создать расширенную платформу диалога, в которую войдут представители деловой среды и учреждений, занимающихся менеджментом инфраструктуры качества (НИМ, НИС и Национальный центр аккредитации «MOLDAC»).

## **11. Повышение прозрачности и улучшение инвестиционных условий в энергетическом секторе**

### **Обзор общих достижений**

*Из 5 действий, охваченных мониторингом, 4 выполнены без недоработок, а одно выполнено с недоработками.*

Выполненные в энергосекторе действия создали определенные предпосылки для улучшения институциональной прозрачности и стимулирования инвестиций. Это было достигнуто в результате утверждения нового законодательства, установления четкой повестки для календаря реформ в данном секторе и начала процесса

аудитирования регуляторного учреждения. Вместе с тем, ощутимые результаты в деле повышения прозрачности и улучшения инвестиции появятся только, когда управление в энергосекторе и применение правовых рамок будут эффективными и полностью прозрачными, а политический фактор удастся исключить полностью.

Парламент утвердил новое законодательство об электрической энергии и природном газе, которое позволяет применять нормы III Энергетического пакета, оно получило в общих чертах положительное заключение со стороны Энергетического сообщества и партнеров по развитию. На основе нового законодательства Национальное агентство по регулированию в энергетике (НАРЭ) утвердило Дорожную карту по либерализации энергетического рынка (в июле), рассчитанную на 2016-2018 гг.

В результате обязательства, утвержденного Министерством экономики и дистрибьютором – АО «Red Union Fenosa» – в июне 2016 года был установлен Механизм возмещения тарифных отклонений в энергетическом секторе, который будет внедряться НАРЭ. В то же время в результате ходатайства молдавской стороны уже в июле Секретариат Энергетического сообщества инициировал процесс оценки компетенций и потенциала НАРЭ.

Единственное действие, выполненное с серьезными недоработками, касается возобновления договора с поставщиком электрической энергии «Энергокапитал», среди учредителей которого значатся и оффшорные фирмы. Подписанный договор предусматривает цену ниже, чем предложенную той же компанией в 2016 году (4,89 центра за кВт/ч против 6,795 кВт/ч), но ограниченная прозрачность результатов конкурса и исключение оферты украинского поставщика («ДТЭК Энерго») вызывают определенные вопросы. Более того, продление договора с «Энергокапиталом» до марта 2017 года подрывает энергетическую безопасность страны. Этот документ повышает зависимость Молдовы от России не только в части поставок природного газа, но и в части поставок электрической энергии, вырабатываемой Кучурганской ГРЭС, которая принадлежит российской компании «Интер РАО ЕЭС».

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<i>11.1. Парламенту принять новые законы в области электроэнергетики и природного газа в соответствии с III энергетическим пакетом (Директивами 2009/72/ЕС и 2009/73/ЕС).</i>	<i>Март 2016 г.</i>	<i>Выполнено без недоработок</i>

Закон об электрической энергии и Закон о природном газе были приняты во втором чтении 27.05.2016 и вступили в силу 8.07.2016. Как следует из информации, опубликованной на сайте Парламента, эти законы частично отражают положения III Энергетического пакета.<sup>32</sup>

Новые законы создают предпосылки для либерализации рынков электрической энергии и природного газа, привлечения инвестиций на электроэнергетический рынок и рынок природного газа, укрепление потенциала профильного регуляторного учреждения и предусматривает правовые и технические условия, помогающие упростить взаимоподключение с европейским энергетическим рынком посредством Румынии.

Принятый парламентом Закон о электроэнергетики разрабатывался в 2014 г. с привлечением заинтересованных структур и участников сектора (Министерства

<sup>32</sup> Третий Энергетический пакет содержит следующие документы европейского законодательства: *По электроэнергетики*: Директива № 2009/72/СЕ об общих нормах для внутреннего рынка электроэнергетики; Положение № 714/2009 об условиях доступа к сетям для трансграничных поставок электроэнергетики; *По природному газу*: Директива № 2009/73/СЕ об общих нормах для внутреннего рынка в секторе природного газа; Положение (СЕ) № 715/2009 об условиях доступа к газотранспортным сетям

экономики, НАРЭ, операторов и др.) при содействии экспертов Секретариата Энергетического сообщества и с внешней технической поддержкой (ЕС, USAID). Закон обеспечивает более качественную организацию и регулирование электроэнергетического сектора. Его внедрение создаст стимулы для развития конкуренции на энергетическом рынке и для привлечения новых участников (производителей возобновляемой энергии). Существенный объем инвестиций будет направлен на развитие инфраструктуры энергетической системы посредством планов развития, которые становятся обязательными для операторов электротранспортных сетей, системных операторов и электрораспределительных предприятий.

Также новый Закон расширяет полномочия НАРЭ, к которым добавляются мониторинг и сертификация транспортных и системных операторов. Следствиями внедрения закона станут либерализация, интеграция участников рынка (производителей, поставщиков, распределителей, потребителей и др.) и расширение электроэнергетического сектора, в том числе взаимоподключению к европейской сети системных операторов передачи электроэнергии (ENTSO-E).

Новые правовые рамки создают необходимые предпосылки для того, чтобы гарантировать более надежное снабжение конечных потребителей электрической энергией по реальным, прозрачным, предвидимым, недискриминируемым и оправданным тарифам, в том числе универсальную услугу. Наряду с этим потребителям придется нести определенные затраты, вытекающие из расходов электроэнергетических предприятий на осуществление программ по развитию, что может привести в следующий период к увеличению тарифа – максимум на 1,28% (0,02 лея/кВт).

Также Закон содержит ряд неточных формулировок относительно регулярности контрольной и мониторинговой деятельности НАРЭ. Кроме того, в нем присутствует ряд пространственных определений (напр. ст. 7 п.2 (f) «достаточно заблаговременное утверждение»), связанных со сроками утверждения НАРЭ тарифных методологий до их вступления в силу. Эти аспекты надо будет уточнить в технических регламентах, которые НАРЭ предстоит разработать в связи с выполнением Дорожной карты по либерализации энергетического рынка. К другим важным аспектам, включающим определенные недостатки, относится и норма насчет отчета о мониторинге безопасности снабжения электроэнергией (ст. 4 п.3), который НАРЭ следует разрабатывать всего раз в два года. Поскольку в Молдове не существует энергетической безопасности, то подобный отчет необходимо составлять, по крайней мере, раз в год, причем не только по электрической энергии, но и по сектору природного газа.

Закон о природном газе, принятый Парламентом, содержит положения, внедрение которых способно привести к более эффективному, прозрачному, конкурентоспособному и надежному функционированию сферы газоснабжения, обеспечить большую интегрированность рынка, и одновременно его взаимоподключение к европейскому рынку природного газа.

Новый закон определяет статус уязвимого потребителя, а также вводит понятие “take-or-pay”<sup>33</sup>. Ряд его положений оговаривают независимость НАРЭ от политического фактора (Правительства, Парламента и др.), и одновременно уточняют понятия, связанные с действием документов, утвержденных НАРЭ. Кроме того, закон предусматривает меры, направленные на развитие конкуренции на рынке природного газа. Так, НАРЭ получила полномочия осуществлять мониторинг соблюдения принципов конкуренции в секторе, а также уведомлять Совет по конкуренции в случае

---

<sup>33</sup> Договор типа „take-or-pay” - договор о покупке либо продаже природного газа, которым покупатель обязуется оплатить в полном объемекупаемый газ, независимо от того, был или не был потреблен соответствующий объем природного газа покупателем.

выявления действий, подрывающих условия конкуренции. Закон предусматривает меры по соблюдению требований о защите окружающей среды, в частности в связи с воздействием газотранспортных сетей на состояние окружающей среды.

Оба закона предусматривают широкие полномочия НАРЭ, что определяет необходимость безотлагательного принятия дополнительных мер по обеспечению полной независимости и усилению институциональных возможностей Агентства. Принятие данных законов соответствует обязательствам, принятым Республикой Молдова в качестве члена Энергетического сообщества, а также положениям Соглашения об ассоциации в области энергетики. Вместе с тем, они были утверждены с опозданием более чем на год по сравнению с взятыми обязательствами (до 01.01.2015), что произошло вследствие предвыборного периода 2014 года и последовавшей за ним политической нестабильности.

<b>11.2. Министерству экономики подписать новые договоры о поставке электроэнергии, на более благоприятных условиях, начиная с 01.04.2016.</b>	<b>Апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	-----------------------	----------------------------------

În luna martie 2016, a fost semnat un contract nou de furnizare a energiei electrice cu compania Energokapital, prețul propus pentru energia electrică fiind cu 28% mai mic decât cel anterior (4,89 cenți pentru kW/h față de 6,795 kW/h). Noul contract este stabilit pentru perioada 1 aprilie 2016 - 31 martie 2017.

Важно отметить, что поставщик энергии, с которым продлили контракт, это компания, учредители которой находятся в приднестровском регионе и в оффшорных зонах<sup>34</sup>. Данная компания закупает электрическую энергию, вырабатываемую Кучурганской ГРЭС из российского природного газа, за который приднестровский регион не рассчитывает, что в итоге приводит к увеличению долгов «MoldovaGaz» перед российским концерном «Газпром» (долг составляет около 5 млрд. USD). Из этих соображений решение Минэкономики благоприятствовать офферте «Энергокапитала» и отклонить офферту украинского поставщика «ДТЭК Энерго» представляется сомнительной. Mai mult ca atât, compania ucraineană ar fi propus un preț de 4,7 cenți kW/h, ceea ce e cu circa 0,2 cenți per kW/h mai puțin decât prețul oferit de către Energokapital.

Решение продлить договор с поставщиком из приднестровского региона вызывает недоумение и в связи с тем, что репутация «Энергокапитала» сомнительная, компанию обвиняют в расхищении денежных средств, в том числе в приднестровском регионе. Кроме того, данная компания оказывает на ГП «Energosom» давление через судебные инстанции и требует выплатить долг и пеню на сумму около 350 млн. MDL. Представители компании выступили также с угрозами о приостановлении поставок электрической энергии, если «Energosom» не выплатит им долги, на которые они претендуют.

Чтобы исключить явные угрозы для энергетической безопасности страны, следует обеспечить полную прозрачность договора, подписанного с «Энергокапиталом», и, возможно, обнародовать договор, а также представить офферту, предложенную украинским поставщиком. В законодательство следует внести важные изменения с тем, чтобы запретить подписание в энергетическом секторе, а также в других стратегических секторах договоров с предприятиями, сред учредителей которых есть и оффшорные компании. В конечном счете, все переговоры по договорам, подписываемым в энергетическом секторе, должны проводиться в условиях

<sup>34</sup> У компании «ЭнергоКапитал» два учредителя. Первый это фирма «Bas Market», зарегистрированная в Тирасполе (30 июля 2014 года), у которой, в свою очередь, два поставщика – компания «Intercom Management LTD» (Белиз) и Юрие Дзецул, который приближен к главе тираспольской администрации Евгению Шевчуку. Второй учредитель – оффшорная фирма «Ornamental Art Limited», зарегистрированная в Гонконге.

прозрачности и с широким доступом к информации, которая представляет общественный интерес и касается энергетической безопасности страны.

<b>11.3. Национальному агентству по регулированию в энергетике определить механизм возмещения тарифных отклонений, накопившихся в электроэнергетическом секторе, и обеспечить его внедрение.</b>	<b>Апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	-----------------------	----------------------------------

Правительство Республики Молдова пришло к соглашению (03.07.2016) с электрораспределительной компанией RED Union Fenosa о возмещении финансовых убытков, накопленных вследствие отклонений от закупочной цены электроэнергии при отсутствии соответствующей корректировки тарифов со стороны НАРЭ в течение 2015 года. Согласно достигнутой договоренности, возмещение тарифных отклонений (на сумму около 1,7 млн. леев) будет осуществляться путем корректировки тарифов в течение четырех лет, начиная с 1 января 2017 г. НАРЭ предстоит выработать механизм возмещения тарифных отклонений на электроэнергию.<sup>35</sup>

Переговоры по преодолению разногласий между Правительством и Gas Union Fenosa проходили при посредничестве заместителя директора Секретариата Европейского Энергетического Сообщества Дирка Бушла.<sup>36</sup> В результате посредничества, обеспеченного Энергетическим Сообществом, удалось избежать арбитражного разбирательства против Молдовы в Международном центре по урегулированию инвестиционных споров в рамках Всемирного банка. По утверждениям НАРЭ<sup>37</sup>, механизм возвращения тарифных отклонений на электрическую энергию, установленный ведомством, вытекает строго из аспектов обязательства от 03.06.2016. Постановление об установлении данного механизма однако недоступно на странице Агентства.

<b>11.4. Парламенту и Правительству начать консультации с Энергетическим Сообществом и партнерами по развитию о проведении независимой международной оценки Национального агентства по регулированию в энергетике, его полномочий и потенциала ввиду укрепления независимости Агентства.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
--	---------------------	----------------------------------

Председатель Парламента и премьер-министр подписали обращение в адрес Европейского Сообщества 20 апреля с. г. Секретариат Энергетического Сообщества подтвердил получение обращения и выразил готовность предоставить необходимую помощь в оценке НАРЭ. В июле представители Секретариата провели в Кишиневе мероприятия по оцениванию<sup>38</sup>. Уже в сентябре Секретариат опубликовал отчет<sup>39</sup>, в котором анализирует правовые аспекты, аспекты управления в энергетической сфере, институциональные аспекты, аспекты прозрачности и т. д. Отчет выявил целый ряд проблем, связанных с деятельностью НАРЭ: расплывчатость законодательства насчет формы организации НАРЭ; непрозрачность назначения руководства НАРЭ; неточные правовые нормы, которые допускают произвол при отправлении в отставку директоров НАРЭ; финансовая уязвимость Агентства; отсутствие системы сдержек и противовесов («checks and balances») насчет деятельности НАРЭ; серьезные проблемы, связанные с прозрачностью в процессе

<sup>35</sup> Министерство экономики, пресс-сообщение, 6 июня 2016 г., <http://mec.gov.md/ro/content/ministerul-economiei-si-grupul-gas-natural-fenosa-au-semnat-un-aranjament-pentru>

<sup>36</sup> Energy Community Secretariat, Energy Community Secretariat welcomes settlement of dispute between Gas Natural Fenosa and Moldova, 6 June 2016, [https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/NEWS/News\\_Details?p\\_new\\_id=13002](https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=13002)

<sup>37</sup> В соответствии с ответом НАРЭ от 10.08.2016 на письмо, направленное Центром «Expert-Grup».

<sup>38</sup> Представители Секретариата Энергетического сообщества встретились в июле 2016 года с ассоциированным экспертом Центра «Expert-Grup» Денисом Ченушэ.

<sup>39</sup> Energy Community Secretariat Review, The National Energy Regulatory Authority of Moldova: Compliance, governance, independence and performance, 8 September 2016, [https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/4302393/3BFF875481ED5527E053C92FA8C05594.pdf](https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4302393/3BFF875481ED5527E053C92FA8C05594.pdf)

принятия решений, и ограниченная открытость по отношению к гражданскому обществу и другим игрокам энергетического сектора, представленным в стране, а также сложности, связанные с институциональным потенциалом и эффективностью НАРЭ. В отчете сформулированы рекомендации правового и институционального характера. Они касаются повышения усовершенствования деятельности Агентства, укрепления его независимости и потенциала, улучшения имиджа ведомства в глазах гражданского общества, операторов сектора и внешних партнеров, повышения качества услуг, предоставляемых потребителям (тарифы, улучшенная регламентация насчет игроков энергосектора), а также направлены на укрепление энергетического менеджмента в стране.

<b>11.5. Национальному агентству по регулированию в энергетике разработать и утвердить дорожную карту по либерализации рынков газа и электроэнергии, для надлежащего информирования населения, операторов и других заинтересованных сторон о сроках и этапах намечаемых действий.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	----------------------------	----------------------------------

Дорожную карту по либерализации энергетического рынка разработали после утверждения законодательства об электрической энергии и природном газе, а опубликовали ее на странице НАРЭ только 8 июля<sup>40</sup>. Документ не прошел через процедуру открытых консультаций. Агентство объяснило, что процедуру открытых консультаций не применили, поскольку включенные действия и сроки их выполнения предусмотрены в новом законодательстве об электрической энергии и природном газе<sup>41</sup>.

На самом же деле эти два закона содержат нормы, содержащиеся в Дорожной карте о либерализации энергетического рынка, однако они не уточняют никакого срока (календаря) выполнению действий.

Документ рассчитан на 2016-2018<sup>42</sup> и содержит действия, посвященные следующим секторам: электрическая энергия (27), природный газ (30), возобновляемая энергия (3), тепловая энергия (3), нефтепродукты (1), водоснабжение и канализация (1), в том числе и многосекторные действия (4). Большинство действий приходится на электрическую энергию и природный газ. Больше всего действий, установленных для названных секторов, касаются разработки методологий, положений/регламентов, а также сертификации и назначения операторов.

Для сектора электрической энергии предусмотрены разработка и утверждение 18 новых актов из 27 действий, а для сектора природного газа – 16 из 30 действий. В то же время 10 действий из 27, посвященных сектору электрической энергии, предусмотрено выполнить до конца 2016 (6 новых актов), в то время как в секторе природного газа – 10 из 30 действий (всего 3 новых акта). Обеспечение прозрачности (с помощью открытых консультаций) в процессе выполнения данных мер – важное условие, которое поможет надлежащим образом внедрять Дорожную карту, в том числе и с привлечением Секретариата Энергетического сообщества и партнеров по развитию.

#### **Следующие шаги и рекомендации:**

- Ввести механизм, нацеленный на предупреждение непрозрачных торгов. Разработка ясного регламента насчет процедур торгов в энергосфере, который определит порядок организации торгов, правила установления критериев отбора, процедуру

<sup>40</sup> В соответствии с ответом НАРЭ от 10.08.2016 на письмо, направленное Центром «Expert-Grup».

<sup>41</sup> В соответствии с ответом НАРЭ от 10.08.2016 на письмо, направленное Центром «Expert-Grup».

<sup>42</sup> Дорожная карта по либерализации энергетического сектора,

<http://anre.md/files/Acte%20Normative/program%20de%20reglementari%202016/Program%20de%20Reglementari%202016-2018.pdf>

вскрытия оферт, оценку оферт, договорные сроки и другие аспекты. Дополнительно для повышения прозрачности торги следует проводить с участием зарубежных наблюдателей. Регламент о торгах в энергосфере следует разработать параллельно с утверждением нового Закона об энергетике, который в настоящее время обсуждается в парламенте, и при поддержке внешних партнеров (Секретариат Энергетического сообщества, ЕС). Новый регламент должен стать функциональным до конца года и его надо будет применять на будущих торгах по закупке электрической энергии, принимая во внимание, что в марте 2017 года истекает срок договора о поставке электрической энергии, подписанного с компанией «Энергокапитал».

- Раскрыть и расследовать условия, в которых Министерство экономики провело торги по закупке электрической энергии от поставщика «Энергокапитал», уделив при этом внимание таким аспектам как сфальсифицированные торги и согласованные действия против других поставщиков (украинский «ДТЭК Энерго»).
- Ограничение договорных отношений между предприятиями, в которых акции принадлежат и государству, с экономическими агентами, зарегистрированными в оффшорных зонах, что позволит обеспечить безопасность поставок энергии и либерализовать энергетический рынок путем привлечения прозрачных и внушающих доверие компаний.
- Ускорить внедрение второстепенного законодательства в области природного газа и электрической энергии в части, которая касается трансграничного доступа к инфраструктуре электрической энергии и природного газа: (i) Положение о доступе к сетям электропередачи для трансграничного обмена и управлении перегрузками и осуществляет мониторинг его соблюдения системными операторами (ст. 7, п. f Закона об электроэнергии от 27.05.2016); (ii) Положение о доступе к передающим сетям природного газа и управлении перегрузками, Положение о доступе к газовым хранилищам и управлении перегрузками (ст. 7, п. i Закона о природном газе от 27.05.2016). НАРЭ планирует утвердить оба документа до конца 2016 года (Дорожная карта по либерализации энергетического сектора на 2016-2018). Утвердить эти документы важно для продвижения проектов по взаимоподключению с Румынией – как в области природного газа, так и в области электроэнергии.
- Разработать план действий по внедрению рекомендаций, содержащихся в Отчете об оценке НАРЭ, который был обнародован Секретариатом Энергетического сообщества в сентябре 2016 года. Первоочередные приоритеты касаются следующих аспектов: (i) создание прозрачного, аполитичного и представительного механизма назначения состава руководящего органа НАРЭ (директоры), что однозначно предусмотрено Законом об энергетике; (ii) утверждение нового Закона об энергетике, который уточнит порядок организации НАРЭ, определит ясные процедуры отправки директоров в отставку и ограничит возможность обновления их мандатов – не более одного раза; (iii) обеспечение правовой ясности насчет бюджетных ресурсов НАРЭ; (iv) введение системы сдержек и противовесов («checks and balances») насчет деятельности НАРЭ; (v) обеспечение максимальной прозрачности решений, которые принимает НАРЭ, открытость Агентства по отношению к общественности (потребители) и усовершенствование его деятельности за счет активной коммуникации и укрепления его институционального потенциала.

## **12. Сотрудничество с гражданским обществом**

### **Обзор общих достижений**

---

*Все 3 действия, охваченных мониторингом, были выполнены с недоработками.*

---

Действия данного раздела Дорожной карты являются частью запланированных

обязательств четырех последних Правительств ([Лянкэ2](#), [Габурич](#), [Стрелец](#), [Филип](#)). Одновременно все три действия являются невыполненными обязательствами [Стратегии](#) развития гражданского общества на 2012 – 2015 гг. Два из них направлены на укрепление основы участия ассоциативного сектора в процессе принятия решений. Третья мера предлагает внедрение налогового механизма, с помощью которого физические лица смогут ежегодно направлять часть подоходного налога (2%) на поддержку некоммерческих структур и религиозных организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность. Данная мера призвана способствовать укреплению финансовой самостоятельности организаций гражданского общества (ОГО) путем диверсификации источников поступления средств, необходимых для их деятельности. Хотя по каждому из трех действий предпринимались меры, ни одно из них не было доведено до конца и не способно привести к фактическому выполнению заявленной цели, а именно к привлечению гражданского общества в процесс принятия решений и обеспечению финансовой устойчивости некоммерческих организаций и религиозных культов, которые осуществляют общественно-полезную деятельность.

### Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>12.1. Правительству возобновить действие механизма сотрудничества с гражданским обществом на постоянной основе.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>

На начальном этапе запланированное правительством действие предполагало возобновление работы Национального совета по участию (НСУ). Затем правительство отказалось от этой инициативы, в том числе и в результате обращений на этот счет со стороны представителей гражданского общества. В ходе национальной конференции «[Сотрудничество между парламентом и гражданским обществом](#)» группа неправительственных организаций выступила с общей [позицией](#), в которой расценила как неэффективную идею институционально закрепленной структуры, призванной обеспечивать взаимодействие властей и гражданского общества в процессе принятия решений. Организации, подписавшие документ, в свою очередь, призвали усовершенствовать имеющиеся механизмы участия.

В итоге 27.07.2016 правительство утвердило [Постановление](#) «О механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений». Указанный документ заменил [другое постановление](#) правительства, принятое в 2010 году, которое регламентировало тот же предмет. Как отмечается в [пояснительной записке](#), новый механизм укрепит потенциал органов публичной власти в процессе открытых консультаций, на этот счет предусмотрены новые элементы, способные усовершенствовать данный процесс. Они касаются, главным образом, обязательства властей размещать все проекты решений на платформе [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), создания в рамках Государственной канцелярии внутреннего подразделения, отвечающего за открытые консультации с гражданским обществом, а также поддержки телефонной линии для информирования гражданского общества об аспектах, связанных с процессом принятия решений. В то же время правительство предложило в двухмесячный срок со дня принятия названного постановления актуализировать свои внутренние процедуры, касающиеся прозрачности процесса принятия решений.

Хотя инициатива правительства достойна похвалы, тот факт, что на самом деле не проводятся открытые консультации, а данное постановление утвердили с опозданием, привел к тому, что этому действию была вынесена оценка «выполнено с недоработками». У представителей гражданского общества не было в распоряжении достаточно времени, чтобы изучить проект постановления. Заключение об инициировании процесса консультаций опубликовали 22.07.2016. Государственная канцелярия организовала [открытые дебаты](#) по проекту 27.07.2016. В тот же день правительство утвердило постановление. Весь процесс консультаций – с момента

размещения объявления о проведении открытых консультаций и до утверждения документа – продлился 7 дней (из которых 4 были рабочими), хотя законом на эти цели предусмотрены не менее 15-ти дней.

<b>12.2. Пересмотр механизмов сотрудничества Парламента с гражданским обществом и создание новой платформы для работы гражданского общества с постоянными комиссиями Парламента на этапе разработки законов.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	---------------------	----------------------------------

В конце июля 2016 года Постоянное бюро парламента утвердило постановление об укреплении сотрудничества между парламентом и гражданским обществом в процессе принятия решения. Документ предлагает создать рабочую группу, ответственную за анализ предложений гражданского общества о повышении уровня прозрачности процесса принятия решений, которые прозвучали в ходе национальной конференции [«Сотрудничество между парламентом и гражданским обществом»](#).

Согласно документу, о результатах деятельности рабочей группы будет свидетельствовать разработка изменений в законодательство о прозрачности процесса принятия решений; Концепцию сотрудничества между парламентом и гражданским обществом, а также в Регламент парламента. До 01.10.2016 парламенту предстоит создать другую рабочую группу, ответственную за пересмотр [Стратегии](#) развития гражданского общества на 2012–2015 годы с учетом недоработок Стратегии. В конечном счете, Постоянное бюро предложило провести для депутатов и служащих законодательного форума обучение по аспектам прозрачности процесса принятия решений. Контроль над исполнением указанного постановления возложили на председателя парламента.

Описанные действия предстоит внедрять до 01.10.2016, а это предполагает, что до внедрения соответствующего постановления документ остается больше на уровне намерений и в меньшей степени способен привести к результатам, заявленным в Дорожной карте. В то же время окончательная версия постановления не доступна на сайте парламента, хотя в окончательном отчете правительства и парламента по выполнению Дорожной карте содержится ссылка на этот документ.

Утверждение со значительным опозданием, непроведение консультаций и неопубликование постановления парламента, а также содержание соответствующего постановления в основном и привели к тому, что действию 12.2 вынесли оценку «выполнено с недоработками». Что касается содержания постановления, то не ясно, почему было принято постановление, предусматривающее действия на будущее, к примеру, создание рабочей группы по пересмотру за правовых рамок, касающихся прозрачности процесса принятия решений, и рабочей группы по пересмотру Стратегии развития гражданского общества на 2012-2015 годы, вместо собственно создания этих рабочих групп.

Существует настоятельная необходимость освоить потенциал имеющихся механизмов сотрудничества гражданского общества, чего можно добиться в результате настоящего внедрения [Закона №239](#) о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008. Сотрудничество постоянных комиссий с теми, кто заинтересован в обеспечении гласности процесса консультаций, и сохранение диалога с заинтересованными профильными организациями даст возможность быстрее реагировать на проекты, предлагаемые для консультаций некоторыми профильными организациями, которые располагают ресурсами и возможностями для проведения экспертизы в специфических областях.

<b>12.3. Принять Закон «2%» (о внесении в Закон об общественных объединениях и в Налоговый кодекс поправок, предусматривающих для налогоплательщиков возможность направлять до 2% от общей суммы отчислений в государственный бюджет на развитие НПО), в качестве</b>	<b>Апрель-май 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
---	---------------------------	----------------------------------

Законопроект [№ 49](#) о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, условно называемый «Закон 2%», был зарегистрирован в Парламенте 22.02.2016 и принят Парламентом 21.07.2016. Для того, чтобы мера, предпринимаемая в соответствии с Дорожной картой, достигла заявленной цели (поддержка деятельности ОГО), параллельно с принятием законопроекта во втором чтении необходимо возобновить деятельность межминистерской рабочей группы, возглавляемой Министерством финансов, которой предстоит разработать механизм внедрения «Закона 2%» в форме постановления Правительства. Для того, чтобы применение «Закона 2%» было возможным начиная с 2017 г., механизм ее внедрения необходимо утвердить до 31.08.2016, так как регистрация организаций, желающих воспользоваться механизмом «2%», должна начаться в сентябре 2016 г. Именно из-за затягивания с утверждением данного правительственного постановления в отношении соответствующего действия вынесли оценку «выполнено с недоработками».

**Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Разработка и утверждение до 31 августа 2016 года механизма внедрения (постановление правительства) так называемого закона о двух процентах с тем, чтобы данный закон можно было применять с 2017 года.
- Пересмотр правовых рамок, которые относятся к повышению прозрачности процесса принятия решений, с тем, чтобы обеспечить фактическое участие гражданского общества в процессе принятия решения.

### **13. Ускорение процесса внедрения Соглашения об ассоциации ЕС – Республика Молдова, в том числе главу о DCFTA**

#### **Обзор общих достижений**

---

*Из 4 действий, охваченных мониторингом, 2 выполнено с недостатками, одно – без недостатков, а одно не было выполнено.*

---

Анализ развития ситуации в указанной сфере не позволяет дать однозначную оценку в части, касающейся выполнения намеченных мероприятий. Так, в рассматриваемый период были предприняты целенаправленные усилия по наверстыванию недоработок, допущенных в предыдущие периоды. В данной связи был разработан календарь устранения отставания по мерам, предусмотренных НПДСА, срок внедрения которых истек в 2014-2015 гг., однако попутно накапливаются новые отставания, уже за текущий период.

Кроме того, был разработан План действий, направленный на внедрение Комплекса мер по улучшению торговых отношений приднестровского региона с ЕС, в котором, однако, не предусмотрен механизм мониторинга его выполнения приднестровской стороной. В таких условиях ситуация, связанная с внедрением положений указанного комплекса мер, остается неясной. В то же время в целях согласования процесса внедрения CA/DCFTA был проведен ряд совместных заседаний Правительства и Парламента. Для укрепления роли Парламента в процессе внедрения CA/DCFTA был создан Парламентский совет по европейской интеграции. Вместе с тем, даже в этих условиях не ясно, как происходит межинституциональное взаимодействие правительства и парламента, в частности, в деле обеспечения соответствия законодательных актов обязательствам, взятым в рамках Соглашения об ассоциации AA/DCFTA, начиная с этапа их разработки правительством и до этапа их утверждения парламентом.

## Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<b>13.1. Правительству внедрить календарь ликвидации отставаний в процессе реализации СА/DCFTA</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Не выполнено</b>

В целях продвижения процесса выполнения АА/DCFTA был разработан Календарь отставаний (не обнародован), содержащий невыполненные меры, срок которых истек в 2014 – 2015 годах. По заявлениям властей, указанный календарь был выполнен «в объеме 72%» (на 31.07.2016 г.), то есть цель его выполнения в обозначенные сроки не достигнута.

Хотя предпринимаются усилия по ликвидации недоработок, допущенных в предыдущие периоды, попутно накапливаются новые отставания, уже за текущий период (непосредственно по действиям, намеченным на 2016 г.). Таким образом, назревает необходимость либо в еще одном календаре, уже по ликвидации недоработок за 2016 г., либо в реалистичном пересмотре сроков в контексте разрабатываемого нового Плана действий по выполнению Соглашения об Ассоциации РМ - ЕС.

<b>13.2. Правительству разработать дорожную карту по обеспечению внедрения DCFTA на всей территории страны.</b>	<b>Март 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
---	---------------------	----------------------------------

Следует отметить, что в рамках совещания, прошедшего в Баварии 30 октября 2015 г., была одобрена идея о разработке новой концепции содействия торговле с ЕС в приднестровском регионе в условиях DCFTA. Впоследствии был разработан и согласован со всеми заинтересованными сторонами комплекс *Мер по улучшению торговых отношений приднестровского региона с ЕС* (не обнародован), а 18.12. 2015 данный факт был зафиксирован Решением № 1/2015 Совета по ассоциации РМ – ЕС.

Для реализации указанного документа, по согласованию как с ЕС, так и с приднестровской стороной, был разработан План действий (не обнародован), который предстоит внедрить приднестровской стороной в сотрудничестве с ЕС. Однако не существует ни одного механизма, который позволил бы осуществить мониторинг внедрения указанного Плана действий приднестровской стороной. В отсутствие необходимого инструментария ситуация, связанная с реализацией этого документа, остается неясной.

<b>13.3. Улучшение институционального взаимодействия между Правительством и Парламентом для обеспечения эффективности процесса приведения национального законодательства в соответствие с обязательствами, принятыми в рамках СА/DCFTA.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено без недоработок</b>
---	----------------------------	----------------------------------

Исходя из термина, употребленного для обозначения рассматриваемого действия («улучшение»), можно констатировать определенные положительные подвижки, такие, как более частое проведение совместных заседаний Парламента и Правительства, что создает более подходящую платформу для синхронизации повесток, а также для определения приоритетов деятельности двух органов власти.

Однако тот факт, что подобная практика существовала и прежде (хотя применялась реже), не позволяет говорить о существенном прогрессе по сравнению с предыдущими периодами. Более того, до сих пор отсутствует четкое видение механизмов институционального сотрудничества в этом плане. Впрочем, на нынешнем этапе отсутствует также и механизм обеспечения конвергенции процесса разработки и принятия законодательных актов в части, касающейся их соответствия обязательствам, принятым Республикой Молдова в рамках СА/DCFTA.

<b>13.4. Правительству и Парламенту агрегировать инструментарий мониторинга законотворческой деятельности в рамках Законодательной программы претворения обязательств по СА/DCFTA.</b>	<b>Март-апрель 2016 г.</b>	<b>Выполнено с недоработками</b>
--	----------------------------	----------------------------------

В целях укрепления роли Парламента в процессе реализации СА/DCFTA, и, соответственно, надлежущей гармонизации законодательства, 14.04.2016 был создан Парламентский совет по европейской интеграции. Форум призван обеспечить внутренний механизм парламентского координирования и контроля мер по внедрению СА/DCFTA. Однако нет определенности по поводу взаимодействия этого нового органа с Правительством в плане обеспечения необходимой институциональной синергии. Также отсутствует инструмент обеспечения соответствия законодательных актов обязательствам, принятым в рамках СА/DCFTA, от стадии разработки вплоть до стадии окончательного принятия Парламентом.

Избыточное количество документов, разработанных в целях мониторинга процесса внедрения СА/DCFTA, которые зачастую дублируют друг друга, создает путаницу и чрезмерное давление как на процесс мониторинга, так и на процесс составления отчетов.

**Следующие шаги и приоритетные рекомендации:**

- Пересмотреть сроки выполнения действий в реалистичном ключе, в свете разрабатываемого нового Плана действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ – ЕС, во избежание дальнейшего «накопления» отставаний и минимизации риска возникновения потребности в составлении новых Календарей по их преодолению.
- Определить надежный механизм мониторинга внедрения СА/DCFTA в приднестровском регионе, с учетом ответственности конституционных властей перед европейскими партнерами за обеспечение надлежущего выполнения обязательств по СА /DCFTA на всей территории страны.
- Разработать / учредить эффективные рамки институционального взаимодействия между Парламентом и Правительством в контексте усиления роли Парламента в процессе внедрения СА/DCFTA.
- Определить механизм юридической экспертизы на всей протяженности законодательного процесса, обеспечивающего преемственность и точность приведения национального законодательства к нормам *acquis* Сообщества.
- Пересмотреть все направляющие документы по внедрению СА/DCFTA с последующим их объединением в единую систему, во избежание излишнего прессинга в процессе мониторинга и отчетности о ходе внедрения СА/ DCFTA